REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta yaitu Undang-Undang tentang perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra (tidak melindungi kekayaan intelektual lainnya), dengan ini menerangkan bahwa hal-hal tersebut di bawah ini telah tercatat dalam Daftar Umum Ciptaan:

I. Nomor dan tanggal permohonan : C28201604385, 02 November 2016

II. Pencipta
Nama : **Prof. Dr. YULIANTO KADJI, M.Si.**
Alamat : Jalan Sawit Rt.001 Rw.001, Kel. Tuladenggi Kec. Dungingi, Kota Gorontalo, Gorontalo.
Kewarganegaraan : Indonesia

III. Pemegang Hak Cipta
Nama : **Prof. Dr. YULIANTO KADJI, M.Si.**
Alamat : Jalan Sawit Rt.001 Rw.001, Kel. Tuladenggi Kec. Dungingi, Kota Gorontalo, Gorontalo.
Kewarganegaraan : Indonesia

IV. Jenis Ciptaan : Buku

V. Judul Ciptaan : **FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK, KEPEMIMPINAN DAN PERILAKU BIROKRASI DALAM FAKTA REALITAS**

VI. Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 13 Juli 2015, di Gorontalo

VII. Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung hingga 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia.

VIII. Nomor pencatatan : 083631

Pencatatan Ciptaan atau produk Hak Terkait dalam Daftar Umum Ciptaan bukan merupakan pengesahan atas isi, arti, maksud, atau bentuk dari Ciptaan atau produk Hak Terkait yang dicatat. Menteri tidak bertanggung jawab atas isi, arti, maksud, atau bentuk dari Ciptaan atau produk Hak Terkait yang terdaftar. (Pasal 72 dan Penjelasan Pasal 72 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta)

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL
u.b.
DIREKTUR HAK CIPTA DAN DESAIN INDUSTRI

Dr. Dra. Erni Widhyastari, Apt., M.Si.
NIP. 196003181991032001

Prof. DR. YULIANTO KADJI, M.Si

FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas

1. UUD 1945
2. TAP MPR RI
3. UU / PERPU
4. PP
5. PERPRES
6. PERDA PROVINS
7. PERDA KAB/KO

HIRARKI KEBIJAKAN PUBLIK (MENURUT UU NO. 12 / 2011

UNG Press

ISBN : 978-979-1340-96-0

Penerbit:
UNG Press - Gorontalo
Anggota IKAPI

FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi

dalam Fakta Realitas

Kenalilah dirimu
sebelum dilupakan orang lain
(Prof.YK-18/02/15)

Universitas Negeri Gorontalo Press
Anggota IKAPI
Jl. Jend. Sudirman No.6 Telp. (0435) 821125
Kota Gorontalo
Website : www.ung.ac.id

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

© *Prof. DR. Yulianto Kadji, M.Si*
FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK
Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas

xii, 150 hlm. ; 14,5 x 21 cm.
ISBN : 978-979-1340-96-0

Cetakan Pertama : November 2015

Desain Sampul : Irvhan Male

PENERBIT **UNG Press Gorontalo**
Anggota IKAPI

KATA PENGANTAR

Hanya Allah Swt yang patut dipuji dan disembah tanpa mengenal ruang dan waktu, maka sembahlah olehmu; DIA-lah yang telah menciptakanmu memiliki potensi untuk berpikir positif dan berbudaya kerja yang baik.

Buku dihadapan anda hanyalah bentuk manifestasi dari secuil harapan untuk membumikan aktivitas akademik, sekaligus pencerah yang mempertautkan antara ruang yang terkadang hampa dengan lingkungan alam yang tak terbatas dalam membentangkan hakekat keilmuan, yang kesemuanya itu bersumber dari kekuasaan Allah Swt. Maka tidaklah berlebihan, jika buku yang berjudul: "**FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK Dalam Fakta Realitas",** akan menjadi menarik bagi orang-orang yang memanfaatkan kemenarikannya itu.

Pun tidak mungkin terbit buku ini, jika tanpa apresiasi dan kritik konstruktif dari semua pihak, baik para Gurubesar yang mulia, pemerhati maupun para Mahasiswa Program Sarjana, Magister dan Program Doktor bidang Ilmu Administrasi Publik, yang telah dan akan turut mewarnai pemikiran atas terbitnya buku ini.

Akhirulqalam, penulis berharap kiranya buku ini bermanfaat khususnya bagi para mahasiswa Program/Sekolah Pascasarjana yang menekuni bidang kajian Administrasi Publik di nusantara ini. Sebab, yang bermanfaat sekalipun tidak akan bermanfaat jika tidak dimanfaatkkan oleh orang-orang yang ingin memanfaatkannya, apalagi jika sesuatu itu memang tidak bermanfaat sekalipun.

Berkarya pertanda manusia hidup, berhenti berarti mati.

Gorontalo, Penghujung 2015

Prof.YK

yk@ung.ac.id / +62812 4019 0007

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

PENDAHULUAN

Formulasi dan Implementasi Kebijakan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Kebijakan Publik itu sendiri. Jika dilihat dari perspektif historis, maka kelahiran disiplin ilmu Kebijakan Publik (*Public Policy*), eksistensinya hadir bersamaan dengan atau setua sejarah peradaban manusia, sebagaimana disampaikan oleh Raymond A. Bauer (1996) bahwa : "…*is far a new venture*". Fenomena kebijakan publik sudah ada sejak timbulnya "*politics*" atau kegiatan politik.Kita pasti paham bahwa kegiatan politik bergulir sejak beberapa abad sebelum masehi, dan ilmu politikpun eksis sejak zaman Yunani Kuno.

Pada waktu itu banyak keputusan-keputusan politik, ketetapan pejabat dan peraturan-peraturan penguasa, serta keputusan-keputusan mengenai kepentingan umum (*public interest*). Hanya saja, semua itu belum dikenal sebagai kebijakan atau "*policy science*" yang kita geluti dan semakin menarik perhatian para ilmuwan, maka tidak heran jika saat inipun mulai bermunculan para pakar dan ahli kebijakan publik baik dari kalangan akademisi maupun praktisi.

Kebijakan sebagai ilmu berkembang di Amerika Serikat sejak pertengahan abad XX setelah PD II, dan merupakan suatu bidang kajian khusus dalam lingkup ilmu sosial yang sudah terlebih dahulu mapan. Ilmu kebijakan ini

mulai dapat dibaca dalam karya Harold D. Lasswell dan Daniel Lerner: "*The Policy Science*: *Recent Development in Scope and Method*" (1951). Bisa dipahami bahwa ilmu kebijakan dalam aspek politik, psikologi sosial, sosiologi terapan, ekonomi perencanaan, administrasi dan sejenisnya tidak terbatas pada tujuan keilmuan semata, akan tetapi juga secara mendasar memiliki orientasi praktis.

Dror menegaskan : "*The unique core of policy studies making as a subject for study and improvement. The include both policy making as perpasive as well as specific policy issues and policy areas. Understanding how policies envolve and improving policy making in general and specific policies in particular are the scope, content, and mission of policy studies. Clearly, such and idea of policy studies includes a broad array of subjects, issues, approaches, methods, methodologies, and interest*".

Dengan demikian, menurut Dror bahwa yang menjadi lingkup, isi dan misi dari studi kebijakan adalah pemahaman mengenai pembuatan dan penyempurnaan suatu kebijakan. Sementara Laswell juga berpandangan bahwa lingkup studi kebijakan adalah meliputi proses penyusunan kebijakan dengan dimensi pengamatan sosial dan psikologi, dan perumusan alternatif kebijakan yang melampaui batas-batas psikologi sosial.

Dalam perkembangan selanjutnya, kebijakan publik sebagai suatu istilah yang terkadang menimbulkan berbagai perbedaan persespsi dan penafsiran baik dikalangan ilmuwan maupun para praktisi lainnya.Oleh karena itu, perlu dibedakan istilah "kebijakan" dengan "kebijaksanaan" dalam aktivitas keseharian kita. Istilah "kebijakan" menurut Keban (2004 : 55), menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan "kebijaksanaan" berkenaan dengan suatu keputusan yang

memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan darurat, dsb. Disini kita melihat bahwa “kebijaksanaan” selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu, sementara “kebijakan” merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan alternatif terbaik.

Konkritnya, ketika staf manajemen organisasi sering mengatakan “oh itu sudah menjadi kebijaksanaan pimpinan” dan bukan “kebijakan pimpinan”.Mengapa demikian karena, terkadang penggunaan kata ‘kebijakan’ oleh pimpinan, dikonotasikan ‘negatif’ alias menyalahi aturan tapi dibijaksanai oleh pimpinan.Itulah kebijaksanaan bukan kebijakan.Penegasan ini dipandang penting, agar kata “kebijakan” jangan diklaim sebagai sesuatu yang digunakan untuk mewakili keputusan *Top Management or Top Leader* yang salah.

Apabila kita pelajari istilah kebijakan publik secara umum, maka sesungguhnya kebijakan itu merupakan sebuah produk yang disusun, dirancang, dan dibuat oleh pihak legislatif bersama eksekutif sebagai aktor kebijakan, yang kemudian di implementasikan oleh aparatur pemerintah sebagai implementor kebijakan dalam rangka upaya mencapai sejumlah sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya sebagai esensi dari sebuah produk kebijakan. Hasil implementasi kebijakan publik tersebut menimbulkan dampak (*impact*) terhadap kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat (*public*).

Maka, tepat jika ditegaskan bahwa *output public policy* itu sebagai produk hukum yang memiliki legitimasi yang kuat dalam mengakomodir kepentingan dan dalam rangka

mengejawentahkan harapan dan cita-cita publik itu sendiri. Oleh karena itulah, sebuah kebijakan publik tidak akan menjadi realistis jika dalam aktivitas perumusan, proses implementasi dan evaluasi kebijakan tidak akan mensinergikan eksistensi dari *Stakeholders of Policy* yakni : *Government, Private Sector,* dan *Civil Society*, sebagaimana pula bahwa ketiga sektor tersebut juga sebagai domain dari *Good Governance.*

Dalam perspektif inilah, maka dimensi Formulasi dan Implementasi Kebijakan turut menentukan dalam hal keberhasilan dari suatu kebijakan publik itu sendiri.

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF TEORITIS

A. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*public policy*) dalam dimensi proses, lingkungan kebijakan, hirarki dan aktor kebijakan publik khususnya dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Republik Indonesia, merupakan hal penting untuk diketahui sebagai pijakan dasar dalam memahami lebih mendalam terhadap disiplin ilmu tersebut, tak kecuali kebijakan publik sebagai ilmu yang mesti diketahui sejak awal, khususnya tentang konsepsi kebijakan publik.

Keban (2004:55) menjelaskan bahwa: "*Public Policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya".

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran kebijakan, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijalankan dan diiimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli (2000:51-52) lebih jauh menjelaskan sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan, yakni : (i) ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar daripada keputusan; (ii) pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan; dan (iii) kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi.Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bottom-up* menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.
3. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah melalui perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.

4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja *(deliberate decisions not to act).* Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan di mana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasikan sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasikan. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan *(unintended results)* jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.
6. Kebijakan kebanyakan didefinisikan dengan memasukan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit ataupun implisit.Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.
8. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi.

Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.

9. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara ekslusif. Terhadap kekaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang keoijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasi oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.
10. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Chandler dan Plano mengemukakan bahwa: “Kebijakan Publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah”. Kenyataan menunjukkan bahwa kebijakan itu telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik, dan kebijakan publik itu merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam semua bidang pembangunan dan kemasyarakatan.

Dye memberikan pengertian dasar tentang kebijakan publik: *"Public policy is whatever governments choose to or not to do"* (Kebijakan publik adalah apa yang dilakukan maupun apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah). Kebijkan itu merupakan upaya untuk memahami: i) apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, ii) apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan iii) apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Masih senada dengan Dye, Edwards III dan Sharkansy mengemukakan bahwa: "Kebijakan Publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan, atau tidak dilakukan". Sesungguhnya Kebijakan itu merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah baik yang dilakukakan atau tidak dilakukan. Sementara Carl Friedrich mengatakan bahwa: "Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan".

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa, sebaik-baik kebijakan, jika kebijakan itu mempertimbangkan siapa yang menjadi sasaran kebijakan itu sendiri, agar pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut dapat segera memahami dan mencari solusi, jika terjadi permasalahan dalam implementasi sebuah kebijakan. Dengan demikan bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu, yang benar-benar dapat dilakukan dan diimplementasikan untuk memecahkan atau sebagai solusi terhadap *public poblems.*

Dari berbagai konsepsi diatas, maka sebenarnya istilah kebijakan publik dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. Kebijakan merupakan cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan; kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil

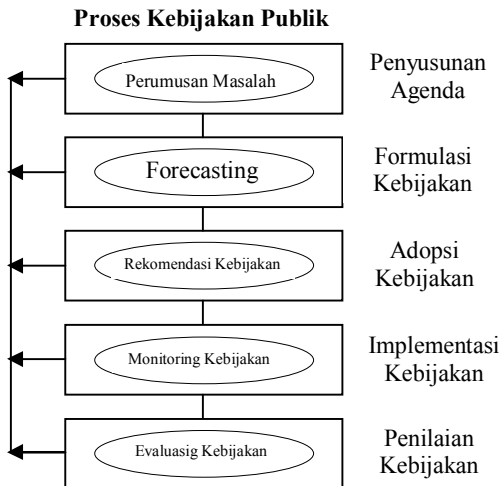
yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah.Pada konteks ini, kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan fokus dan lokus dari obyek penelitian atau obyek kajian.

Charles O. Jones menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen:

1) *Goal* atau tujuan yang diinginkan,
2) *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
3) *Programs,* yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4) *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5) *Efek*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Atas dasar uraian diatas, maka dapat ditemukan beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik, sebagai berikut: i) kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu, ii) kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah, iii) kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan, iv) kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu), dan v) kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

B. Proses dan Lingkungan Kebijakan

Proses analisis kebijakan publik menurut Dunn adalah : "Serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis". Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, dan divisualisasikan sebagai rangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, sebagaimana pada gambar berikut ini.

Gambar 2.1 : Proses Kebijakan Publik menurut Dunn

Dari gambar diatas dapat dijelaskan tahapan aktivitas intelektual dalam proses kebijakan, yakni: i) perumusan masalah : memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah, ii) *forecasting* (peramalan) : memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan, iii) rekomendasi kebijakan: memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi, iv) monitoring

kebijakan: memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya, dan v) evaluasi kebijakan: memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

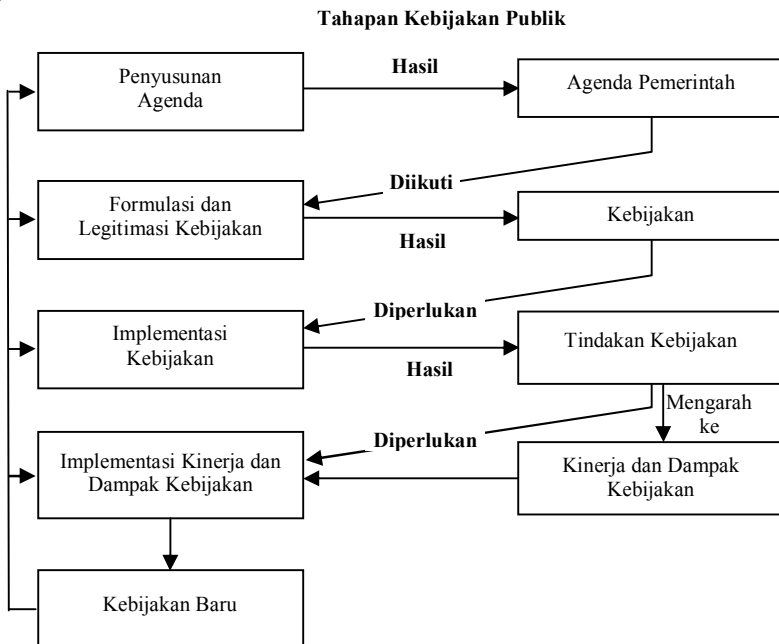
Analisa kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan atau penelitian, khususnya dalam konteks argumentasi dan debat publik untuk menciptakan daya kritis analitik, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Analisa kebijakan menurut penulis merupakan tindakan yang sistematis dan analitikal terhadap berbagai isu-isu publik menjadi isu strategis untuk dikritisi sambil mengedepankan solusi alternatif dalam memecahkan masalah-masalah publik.

Proses kebijakan dilakukan untuk menciptakan daya kritis dalam menilai, serta mampu mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau beberapa tahap dalam proses perumusan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu.Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linier.

Dengan demikian, proses kebijakan publik menurut penulis tak lepas dari filsafat teori sistem yang mempertimbangkan bahwa setiap tahapan kebijakan pasti berdimensi *Input, Process, Output*, dan *Outcome*. Bahwa proses kebijakan publik itu baik dalam tahapan formulasi, implementasi, maupun evaluasi kebijakan publik seharusnya memperhatikan apa yang menjadi *input, process, output,* dan *outcome* dari kebijakan publik itu sendiri.

Input kebijakan meliputi: berbagai isu dalam masyarakat yang dapat diolah menjadi isu publik yang strategis. Misalnya

jika terjadi masalah kesemrawutan pedagang kaki lima di pusat kota, maka perlu dibuat kebijakan solutif untuk pemecahan masalah pedagang kaki lima tersebut. *Process* kebijakan, bagaimana membuat dan memproduk sebuah kebijakan yang berpihak kepada kepentingan publik, misalnya Keputusan Kepala Daerah tentang Penertiban Pedagang Kaki Lima.*Output* kebijakan, berupa Keputusan Kepala Daerah dengan nomenklatur kebijakan tentang penertiban pedagang kaki lima. *Outcome* kebijakan, kebijakan penertiban pedagang kaki lima akan berdampak kepada ketertiban umum dan peningkatan pendapatan pedagang.

Masih berkenaan dengan proses kebijakan, Ripley memberikan alur tahapan kebijakan publik seperti dalam gambar berikut ini:

Gambar 2.2 : Tahapan Kebijakan Publik menurut Ripley

Dari gambar diatas dapat dijelaskan, bahwa dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yakni; i) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh kelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah; ii) membuat batasan masalah; dan iii) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada sistem insentif, penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*) agar implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan akan lebih baik dan lebih berhasil.

Anderson menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

1) Formulasi masalah (*problem formulation)*: Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah

kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2) Formulasi kebijakan (*policy formulation)*: Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?.
3) Penentuan kebijakan (*adoption formulation)*: Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4) Implementasi (*implementation)*: Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5) Evaluasi (*evaluation)* : Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sementara itu, Howlet dan M. Ramesh menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1) Penyusunan agenda (*agenda setting)*, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perrhatian dari pemerintah.
2) Formulasi kebijakan (*policy formulation)*, yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3) Pembuatan kebijakan (*decision making)*, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4) Implementasi kebijakan (*policy implementation)*, yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.

5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation)*, yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dari pandangan diatas, dapat ditekankan bahwa proses pembuatan kebijakan seharusnya dilaksanakan dengan memperhatikan tahapan-tahapan analisis kebijakan publik secara utuh dan komprehensif, dan paling tidak bermuara pada tingkat yang paling ideal bahwa kebijakan publik itu berkenaan dengan dua isu penting, yaitu: 1) apakah kebijakan publik yang dirumuskan itu melalui prosedur yang rasional atau tidak, dan 2) apakah kebijakan publik itu mampu mengakomodasikan tuntutan demokratisasi, transparansi dan akuntabel serta fleksibilitas untuk diimplementasikan ke masyarakat (publik).

Setelah memahami proses kebijakan publik, maka sebaiknya juga kita mencermati tentang lingkungan kebijakan publik, yang dalam teori sistem diisyaratkan bahwa proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan atau dilepaskan dari pengaruh lingkungan sekitarnya. Hal ini relevan dengan apa yang ditegaskan Winardi (1997:64) bahwa: "Sistem sebagai suatu kumpulan keseluruhan elemen-elemen, yang saling berinteraksi dan menuju kearah pencapaian tujuan atau sasaran tertentu. Sebuah sistem dipastikan dikelilingi oleh lingkungannya".

Kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya sebagai sebuah sistem (sosial, ekonomi, politik, dan budaya). Dimana pada suatu saat kebijakan menyalurkan masukannya pada lingkungan sekitarnya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksanya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh pembuat kebijakan. Artinya, interaksi antara lingkungan kebijakan dan kegiatan kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling pengaruh yang bersifat simbiosis mutualisme.

Oleh karena itulah, sebuah kebijakan yang tersusun dengan baik dan terarah dalam suatu sistem yang baik pula,

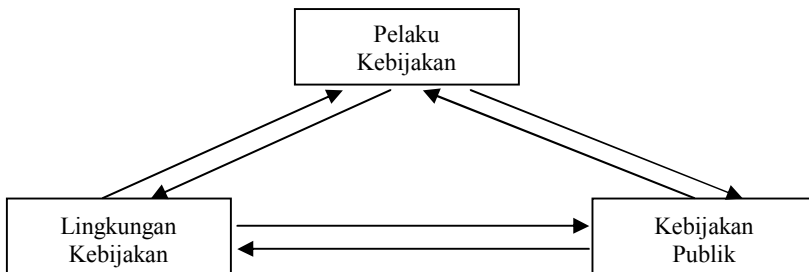
seharusnya memperhatikan hal-hal yang dikemukakan Winardi (1990:120), sebagai berikut:

1. Memungkinkan penafsiran terbuka dan penilaian
2. Bersifat konsisten dan tidak boleh ada dua kebijakan yang saling bertentangan dalam suatu organisasi.
3. Harus sesuai dengan keadaan yang berkembang.
4. Harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta-fakta obyektif.
5. Harus sesuai dengan kondisi-kondisi eksternal

Dari pandangan tersebut setidaknya dapat dipahami bahwa lingkungan kebijakan yang lebih spesifik perlu dipahami dalam pemaknaan yang pluralistik dalam sistem lingkungan yang lebih makro maupun mikro. Hal ini dapat meliputi: *Pertama,* lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, dan nilai-nilai tertentu. *Kedua,* lingkungan di dalam pemerintahan dalam arti institusional, seperti: karakteristik birokrasi, sumberdaya yang dimiliki, sumberdaya finansial yang tersedia. *Ketiga,* lingkungan khusus yang mempengaruhi kebijakan. Tidak hanya itu, beberapa bentuk lingkungan lain yang dapat mempengaruhi kegiatan kebijakan publik, baik dilihat dari tahapan formulasi, implementasi sampai evaluasi atau bahkan perubahan kebijakan publik, antara lain: karakteristik geografis, seperti sumber alam, iklim dan topografi; variabel demografi, seperti populasi masyarakat, persebaran usia, hingga lokasi; budaya politik; sistem social; serta sistem ekonomi.

Dalam pandangan lain Subarsono (2005:14) mengatakan bahwa: Lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya, yakni memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan. Pemahaman terhadap lingkungan kebijakan

dimaksudkan agar setiap kebijakan publik yang diproduk dapat lebih fleksibel dan terarah dalam rangka pencapaian tujuan-tujuan publik.

Dunn mengemukakan adanya Sistem Kebijakan (*Policy System*) atau pola institusional melalui mana kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik: 1) Kebijakan Publik, 2) Pelaku Kebijakan, dan 3) Lingkungan Kebijakan. Selanjutnya alur pikir Dunn tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 2.3 : Elemen Sistem Kebijakan menurut Dunn

Patton dan Sawicky mengemukakan pembagian jenis-jenis analisis kebijakan, yakni 1) analisis deskriptif; yang hanya memberikan gambaran, dan 2) analisis perspektif; yang menekankan kepada rekomendasi-rekomendasi. Analisis Deskriptif, oleh Micael Carley disebut sebagai *ex-post,* disebut oleh Lineberry sebagai analisis *post-hoc,* disebut oleh William Dunn sebagai *retrospective.*Nugroho (2003:88) menyatakan bahwa analisa kebijakan yang baik adalah analisa kebijakan yang bersifat *preskriptif*, karena memang perannya adalah memberikan *rekomendasi kebijakan* yang patut diambil eksekutif.

Selanjutnya,Subarsono (2005:15-16) memfokuskan lingkungan kebijakan pada dua variabel, yakni : "Variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel social ekonomi (*socio economic variable)*"

1) Kebudayaan politik. Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, dan ini berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat lain. Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu faktor lingkungan yang mempengaruhi perilaku masyarakat. Kebudayaan politik merupakan bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, dan sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warga negaranya.
2) Kondisi sosial ekonomi. Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrument untuk menyelesaikan masalah atau konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan antara pemerintah dengan privat. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju, adalah aktivitas ekonomi. Konflik dapat berkembang dari kepentingan yang berbeda antara perusahaan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitor dan kreditor, *customer* dan penjual, petani dengan pembeli hasil-hasil pertanian, dan sebagainya. Hubungan antara kelompok-kelompok yang berbeda diatas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan. Kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah, dan menciptakan keseimbangan hubungan antara kelompok yang berbeda.

Dalam pandangan David Easton kebijakan publik dapat dilihat: "Sebagai suatu sistem yang terdiri dari *input*, konversi, dan *output*". Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang mempengaruhi kebijakan publik, yakni lingkungan domestik, dan lingkungan internasional. Baik lingkungan domestik maupun internasional yang meng-global dapat memberikan

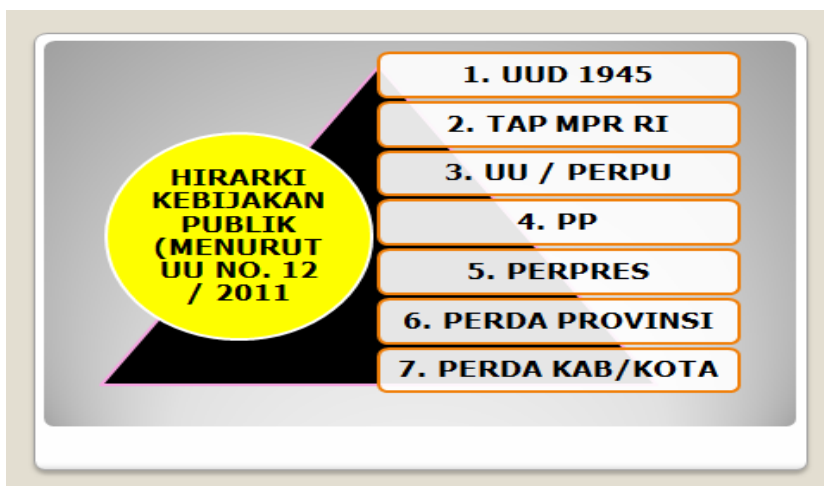
input yang berupa dukungan dan tuntutan terhadap sebuah sistem politik. Kemudian para aktor dalam sistem politik akan memproses atau mengkonversi *input* tersebut menjadi *output* yang berwujud peraturan atau kebijakan. Peraturan atau kebijakan tersebut akan diterima masyarakat, selanjutnya masyarakat akan memberikan *feed-back* dalam bentuk *input* baru kepada sistem politik tersebut. Apabila kebijakan tersebut memberikan insentif, maka masyarakat akan mendukungnya. Sebaliknya, apabila kebijakan tersebut bersifat dis-insentif, misalnya kenaikan bahan bakar minyak (BBM) atau pajak, maka masyarakat akan melakukan tuntutan baru, berupa tuntutan penurunan harga BBM dan penurunan pajak.

Publik selalu menunggu keputusan apa yang dikeluarkan oleh pemerintah apakah bertentangan dengan keinginan publik atau tidak, disaat itu pula terkadang terjadi kegamangan pemerintah atas kebijakan yang baru direncanakan dan bahkan setelah kebijakan itu dikeluarkan. Kendati demikian mestinya pemerintah tidak perlu ragu ataupun gamang dalam mengeluarkan kebijakan, sebab filosofi setiap kebijakan pasti ditujukan bagi kemaslahatan masyarakat dan warga bangsa.

C. Hirarki dan Aktor Kebijakan Publik

Pertanyaan selanjutnya, siapakah aktor kebijakan publik itu? Sebelum memahami siapa aktor atau pelaku / pembuat kebijakan publik, maka sebaiknya kita perlu mengetahui jenis dan hirarki peraturan perundangan-undangan atau dapat pula menurut penulis disebut sebagai hirarki kebijakan publik yang berlaku di Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang juga disebut sebagai hirarki kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
2. Tap MPR RI

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Gambar 2.4 : Hirarki UU di Indonesia (diadaptasi penulis)

Selanjutnya Nugroho (2006:31) menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau hirarki kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) PP, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran/Keputusan Menteri, Surat Edaran/Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula

berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Walikota.

3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan diatasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Daerah merupakan jenis kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karenanya masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, namun bisa juga bahwa sebuah kebijakan dalam bentuk Instruksi Presiden masih dijabarkan dalam bentuk Petunjuk Pelaksanaan atau Surat Edaran oleh Menteri terkait, Keptusan Gubernur/Walikota/Bupati yang derivasinya bersifat teknis implementatif dan operasioanl.

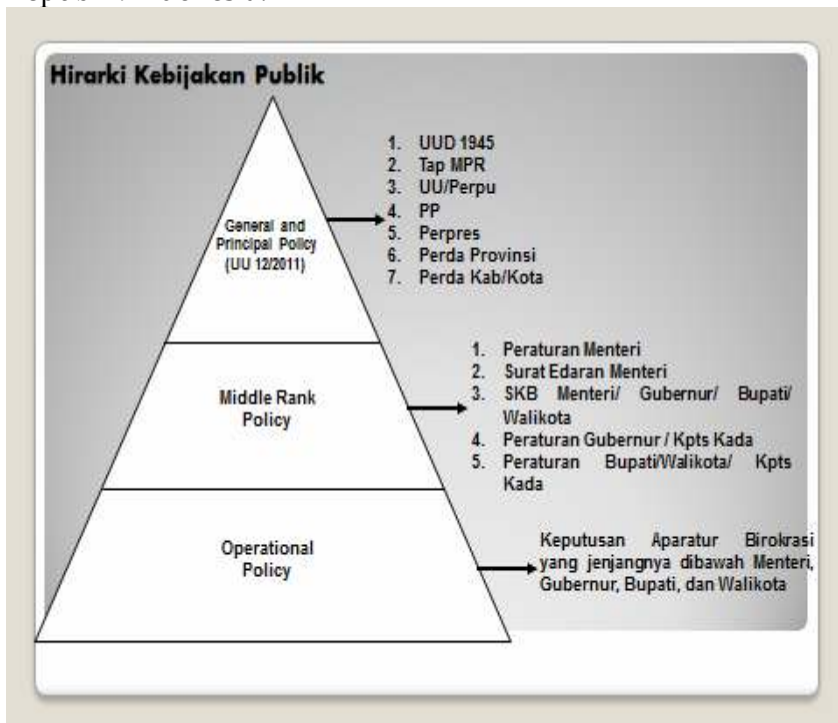
Dari deskripsi tentang hirarki kebijakan di Indonesia, dapat dikatakan bahwa dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Republik Indonesia, aktor kebijakan adalah lembaga-lembaga negara dan pemerintah secara berjenjang dari pusat dampai ke daerah, yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan dan keputusan lain yang berdasarkan Undang-undang dan atau peraturan diatasnya, yang terdiri dari:

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dengan struktur keanggotannya adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4) Presiden;

5) Lembaga Negara lainnya (MA, MK, BPK, KPU, KPK, dan lain)
6) Pemerintah, terdiri dari: a) Pemerintah Pusat, meliputi : (i) Presiden sebagai Kepala Pemerintahan/Wakil Presiden, (ii) Para Menteri, beserta para Dirjen, Sekjen dan Irjen/Kepala Badan, (iii) Lembaga Pemerintah Non Departemen, (iv) Badan-Badan Negara lainnya (Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Pemegang otoritas keuangan dan moneter, BUMN, dan lain-lain); (d) Pemerintah Daerah Provinsi/Kab. dan Kota, meliputi: Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat juga sebagai Kepala Daerah, bersama jajaran Dinas Otonom tingkat Provinsi, Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah, bersama jajaran Dinas Otonom tingkat Kabupaten/Kota, serta Pemerintah Kecamatan dan Desa/Kelurahan.
7) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
8) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
9) Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) atau sebutan lain yang berlaku di desa atau kelurahan yang bersangkutan.

Lembaga-lembaga negara termasuk pemerintah sebagai aktor kebijakan tersebut memiliki tugas pokok dan kewenangan masing-masing untuk membuat peraturan perundangan-undangan atau produk kebijakan publik sesuai kedudukan dan kewenangannya dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Dalam proses dan rangkaian kebijakan publik, baik pada tahapan formulasi, implementasi maupun pada tataran evaluasi kebijakan, setiap lembaga negara dan atau pemerintah mestinya saling bersinergi, dan tidak ada lembaga-lembaga negara lebih superioritas atau sebaliknya ada yang imperior dari superioritas kelembagaan lainnya. Sebab, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak menganut sepenuhnya sistem trias politika murni (pemisahan kekuasaan) sebagaimana di negara-negara maju dalam

demokrasi, tetapi bagi penulis disebut dengan sistem *Three In One*; artinya antara lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif berada dalam kesetaraan dan keseimbangan dalam pembagian kewenangan dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia.

Gambar 2.5 : Hirarki Kebijakan Publik
(diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

Dari gambar diatas penulis dapat menegaskan bahwa Hirarki Kebijakan Publik dapat dibagi dalam tiga domain, masing-masing:

1. Kebijakan publik dalam domain *General and principal policy* (Kebijakan umum yang utama), meliputi : a) UUD 1945, b) Tap MPR, c) UU/Perpu, d) PP, e) Perpres, f) Perda Provinsi, dan g) Perda Kab/Kota.

2. Kebijakan publik dalam domain *Middle rank policy* (Kebijakan peringkat tengah atau derivasi penjelas), meliputi, antara lain : a) Peraturan Menteri, b) Surat Edaran Menteri, c) SKB Menteri/Gubernur/Bupati/ Walikota, d) Peraturan Gubernur/Keputusan Kepala Daerah, e) Peraturan Bupati/Walikota/Keputusan Kepala Daerah.
3. Kebijakan dalam domain *Operational Policy* (Kebijakan Operasional), dapat meliputi : Keputusan aparatur birokrasi yang jenjangnya dibawah Menteri/ Gubernur/ Bupati/ Walikota.

Dalam proses dan rangkaian kebijakan publik, baik pada tahapan formulasi, implementasi maupun pada tataran evaluasi kebijakan, setiap lembaga negara dan atau pemerintah mestinya saling bersinergi, dan tidak ada lembaga-lembaga negara lebih superioritas atau sebaliknya ada yang imperior dari superioritas kelembagaan lainnya. Sebab, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak menganut sepenuhnya sistem trias politika murni (pemisahan kekuasaan) sebagaimana di negara-negara maju dalam demokrasi, tetapi bagi penulis disebut dengan sistem *Three In One*; artinya antara lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif berada pada posisi setara dalam pembagian kewenangan dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia.

TINJAUAN ATAS FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan menurut Thomas R.Dye (1995) merupakan usaha pemerintah melakukan inervensi terhadap kehidupan publik sebagai solusi terhadap setiap permasalahan di masyarakat. Intervensi yang dilakukan dapat memaksa publik, karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif.

Kewenangan otoritatif pemerintah itulah yang berdampak pada adanya produk kebijakan publik yang justru terlahir bukan untuk kepentingan publik semata, namun terkadang hanya untuk legitimasi kepentingan kelompok dan golongan tertentu. Begitu banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah kebijakan, bahkan hanya menciptakan masalah-masalah baru (*new problems*). Beberapa contoh kebijakan yang menuai masalah, kebijakan kenaikan harga BBM pada masa pemerintahan Megawati, SBY, dan Jokowi termasuk kenaikan tarif dasar listrik, penghapusan subsidi BBM, dan penghapusan subsidi listrik. Disinilah diperlukan analisa kebijakan yang tepat, karena sebagian besar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pasti tidak memuaskan. Akan tetapi juga kita tidak dapat memungkirinya, bahwa setiap kebijakan bermuara pada sebuah keputusan, dan setiap

keputusanpun bermuara pada dua hal, yakni: kepuasan dan keputus-asaan publik.

Jika demikian, apa makna analisa kebijakan? Carl W.Patton menjelaskan bahwa analisa kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali, atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada.

Aktivitas analisa kebijakan inilah yang diperankan oleh yang namanya **Analis Kebijakan.** Analis kebijakan merupakan profesi yang sangat dibutuhkan oleh setiap pemimpin publik di berbagai lembaga administrasi publik, pada setiap jenjang dan level organisasi. Analis kebijakan bekerja dalam sebuah lingkungan yang serba terbatas: waktu, informasi, bahkan pengetahuan.

Eksistensi dan peran analis kebijakan tidak lagi dipandang atau dianggap tidak penting, justru perannya dibutuhkan dalam level dan stratifikasi kebijakan publik baik secara nasional maupun di daerah. Analis kebijakan tidak lagi didominasi oleh para Profesor atau akademisi dari kalangan Perguruan Tinggi, tapi para praktisi kebijakan dari bidang tugas lainnya turut mewarnai proses kebijakan di Indonesia saat ini.

Peran sang analis kebijakan diharapkan dapat memastikan bahwa kebijakan yang akan dirumuskan, dan diimplementasikan benar-benar didasarkan pada asas manfaat dan optimalisasi *outcome*-nya, dan pada akhirnya akan diterima oleh publik. Oleh karena itu, menurut Patton & Sawicky seorang analis kebijakan perlu memiliki *skills* dan kecakapan teknis, sebagai berikut:

1. Mampu cepat mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral,
2. Mempunyai kemampuan analisis multi-disiplin, jikapun tidak, mampu mengakses kepada sumber pengetahuan diluar disiplin yang dikuasainya,

3. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil,
4. Mampu menghindari pendekatan *toolbox (*atau *textbook)* untuk menganalisa kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki memang tidak tersedia,
5. Mampu mengatasi ketidakpastian,
6. Mampu mengemukakan dengan angka (tidak hanya asumsi-asumsi kualitatif),
7. Mampu membuat rumusan analisa yang sederhana namun jelas,
8. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan,
9. Mampu meletakkan diri dalam posisi orang lain (empati), khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya,
10. Mampu menahan diri hanya untuk memberikan analisis kebijakan, bukan keputusan,
11. Mampu tidak saja mengatakan ya atau tidak pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dari usulan tersebut,
12. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, sama sekali rasional, dan sama sekali komplit,
13. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik,
14. Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Selanjutnya Dunn (1992) mendefinisikan analisa kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan, dalam konteks argumentasi dan debat publik, untuk menciptakan secara kritis menaksir, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.Patton dan Sawicky, mengemukakan pembagian

jenis-jenis analisis kebijakan, yakni 1) analisis deskriptif; yang hanya memberikan gambaran, dan 2) analisis perspektif; yang menekankan kepada rekomendasi-rekomendasi Analisis Deskriptif, oleh Micael Carley disebut sebagai *ex-post,* disebut oleh Lineberry sebagai analisis *post-hoc,* disebut oleh William Dunn sebagai *retrospective.*Nugroho (2003:88) menegaskan bahwa analisa kebijakan yang baik adalah analisa kebijakan yang bersifat *preskriptif*, karena memang perannya adalah memberikan *rekomendasi kebijakan* yang patut diambil eksekutif.

Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*) disebut juga sebagai tahapan yang turut menentukan dari kebijakan publik, dalam tahap inilah dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, harus disadari beberapa hal yang hakiki dari kebijakan publik, adalah:

Pertama, bahwa kebijakan publik ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan dan kepentingan publik dalam kerangka meningkatkan kapasitas publik itu sendiri.Karena itu, substansi inti dari kebijakan publik adalah intervensi.Mengapa demikian? Meskipun kebijakan publik adalah apa yang dipilih untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah, namun sebenarnya yang menjadi fokus adalah apa yang dikerjakan dan diperankan oleh pemerintah karena bersifat aktif.

Paradigma kegiatan pemerintah bersifat *interventif* dikenal sejak akhir tahun 1930-an ketika Keynes memperkenalkan kebijakan pemerintah untuk mengatasi *economic malaise* yang dialami oleh Amerika Serikat di tahun 1932. Kebijakan Keynes pada intinya adalah bahwa pemerintah harus melakukan intervensi-intervensi melalui kebijakan-kebijakan publik untuk menjaga kesinambungan kehidupan bersama, khususnya yang menjadi fokus Keynes dan para pengikutnya

dibidang ekonomi. Oleh karena fokusnya adalah *intervensi*, maka yang harus diambil menjadi perhatian dari kebijakan publik adalah kebijakan publik yang mengarah kepada tindakan-tindakan yang dapat dilakukan pada wilayah-wilayah yang memang pantas dan dapat di intervensi.

Kedua, keterbatasan kemampuan sumber daya manusia. Tidak sedikit kebijakan publik yang baik akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai. ***Ketiga,***keterbatasan kelembagaan, sejauhmana kualitas praktek manajemen profesional dan proporsional di dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang *profit* maupun *non-profit*. ***Keempat,*** adalah keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting, yakni keterbatasan dana atau anggaran. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak ada dana. Dan ***Kelima,*** adalah keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri.

Untuk menghasilkan kebijakan yang efektif, seorang *leader* harus memiliki: ***1) Power Introspection***, melihat secara mendalam keadaan dan kekuatan serta kewenangan dari pejabat yang akan melaksanakan kebijakan tersebut, ***2) Power Retrospection,*** melihat hal-hal yang telah terjadi untuk mempelajari masalah yang identik pada masa lalu, dan ***3) Feasibility,*** melihat kedepan dan membuat konfigurasi keadaan yang diinginkan berdasarkan data, konsep serta realita yang ada.

B. Beberapa Model Formulasi Kebijakan

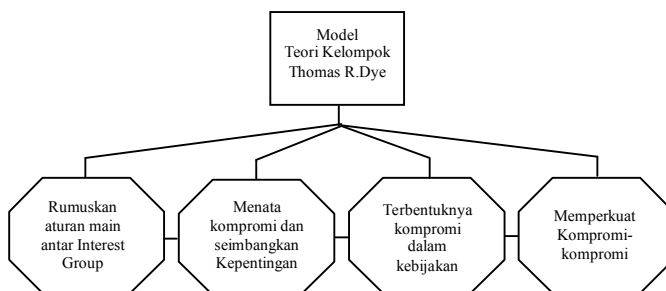
Berbagai pendapat para ahli berkenaan dengan model formulasi kebijakan publik, diantaranya sebagaimana diuraikan berikut ini:

1. Model Formulasi Kebijakan Menurut Thomas R Dye

Thomas R. Dye (1995) merumuskan beberapa model formulasi perumusan kebijakan, sebagai berikut:

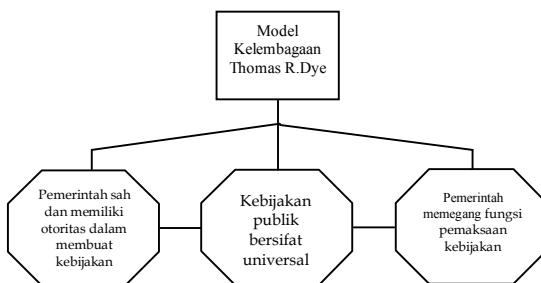
1.1. Model Teori Kelompok

Model Teori Kelompok (*Group*), yang mengandalkan kebijakan sebagai titik keseimbangan *(equilibrium)*. Inti gagasannya adalah interaksi didalam kelompok yang kompromistis akan menghasilkan keseimbangan, sekaligus untuk memperkuat kompromi adalah yang terbaik dalam memproduk kebijakan publik. Indikator dari model ini adalah :

a) Rumuskan aturan main antar *interest Group,*
b) Menata kompromi dan seimbangkan kepentingan,
c) Terbentuknya kompromi dalam kebijakan,
d) Memperkuat kompromi-kompromi, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.1 : Model Teori Kelompok Menurut Thomas R.Dye (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

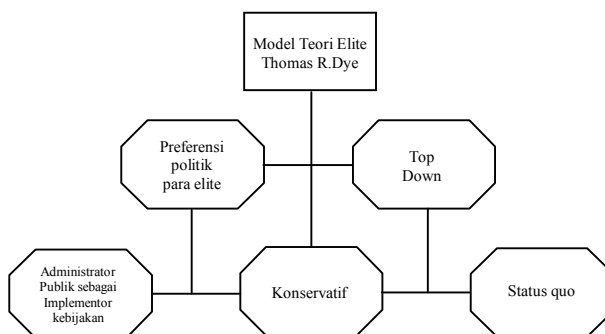
1.2. Model Kelembagaan

Model Kelembagaan (*Institusional*), bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Dengan demikian, apapun yang dibuat pemerintah dan dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Model ini

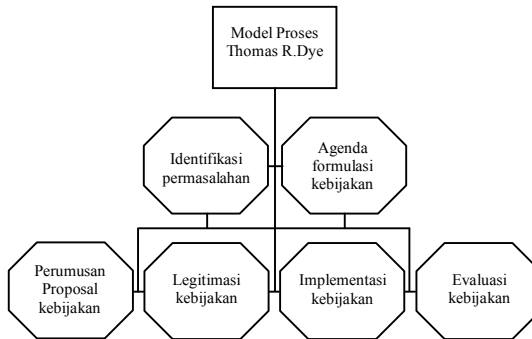
pada prinsipnya lebih mengutamakan fungsi-fungsi setiap unit kerja institusional pemerintah dalam menyusun dan memformulasikan kebijakan publik. Model ini menegaskan bahwa: a) pemerintah sah dan memiliki otoritas dalam membuat kebijakan publik, b) kebijakan publik bersifat universal (umum), dan c) pemerintah memegang fungsi pemaksaan kebijakan, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.2 : Model Kelembagaan Menurut Thomas R.Dye (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

1.3. Model Teori Elit (*Elite*)

Model Teori Elit (*Elite*), model ini berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa didalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau *elite* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa se-demokratis apapun, selalu ada bias didalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

Indikator dari model ini adalah :
a) Preferensi politik para elite,
b) Top Down
c) Adanya Administrator Publik sebagai Implementor kebijakan
d) Konservatif dan status quo
e) Status quo, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.3 : Model Elite Menurut Thomas R.Dye
(diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

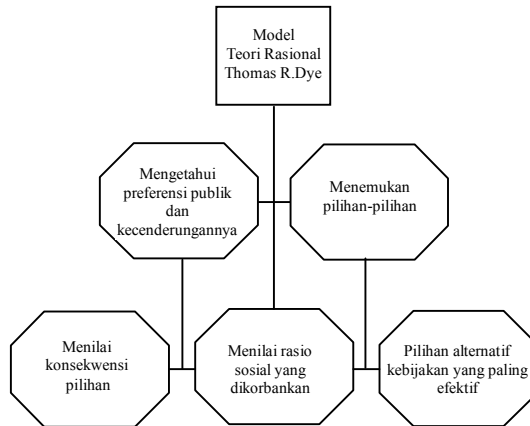
1.4. Model Proses

Model Proses (*Process*), bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model ini mempertegas tentang apa dan bagaimana kebijakan itu dibuat atau seharusnya dibuat, akan tetapi kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada dalam kebijakan tersebut. Sehingga model ini lebih mengutamakan *step by step* formulai kebijakan, ketimbang fokus terhadap susbtasni hal-hal penting yang harus ada dalam kebijakan itu. Rangkaian dan tahapan model ini dapat diuraikan sebagai beriukut: a) identifikasi permasalahan, b) menata agenda formulasi kebijakan, c) perumusan proposal kebijakan, d) legitimasi kebijakan, e) implementasi kebijakan, dan f) evaluasi kebijakan, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.4 : Model Proses Menurut Thomas R.Dye
(diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

1.5. Model Teori Rasionalisme (*Rational*)

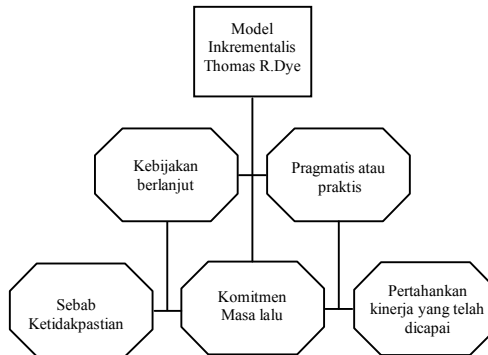
Model Teori Rasional (*Rational*) menegaskan bahwa : Kebijakan publik sebagai *maximum social gain*", maksudnya pemerintah sebagai regulator kebijakan harus mampu memilih kebijakan yang memberi manfaat optimal bagi masyarakat, dan dalam formulasi kebijakannya harus berdasar pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya yaitu rasio antara pengorbanan dengan hasil yang akan dicapai sehingga model ini lebih menekankan pada aspek *efisiensi* atau ekonomis.

Formulasi kebijakan dalam model ini menekankan dan disusun dalam urutan :

a) Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya,
b) Menemukan pilihan-pilihan,
c) Menilai konsekwensi pilihan,
d) Menilai rasio sosial yang dikorbankan, dan
e) Pilihan alternatif kebijakan yang paling efektif, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.5 : Model Rasional Menurut Thomas R.Dye (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

1.6. Model Inkrementalis

Model Inkremental (*Incremental*), merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional. Karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik. Indikator dari model adalah :

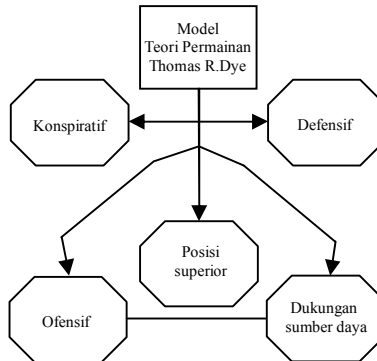
a) Kebijakan berlanjut,
b) Pragmatis atau praktis,
c) Sebab ketidakpastian,
d) Komitmen masa lalu, dan
e) Pertahankan kinerja yang telah dicapai, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.6 : Model Inkrementalis Menurut Thomas R.Dye (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

1.7. Model Teori Permainan

Model ini diklaim sebagai model konspiratif, dimana muali muncul sejak awal berbagai pendekatan yang sangat rasional dan tidak mampu menyelesaikan pertanyaan yang muncul yang sulit diterangkan dengan fakta dan data yang tersedia. Gagasan pokok yang mendasari model ini : (1) formulasi kebijakan berada pada situasi kompetisi yang intensif, (2) para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independent ke independent melainkan situasi pilihan sama-sama bebas/independent. Konsep kunci dari model ini adalah strategi, dimana kuncinya bukan yang paling aman akan tetapi yang paling aman dari serangan lawan.

Model Teori Permainan (*Game Theory*), adalah model yang sangat abstrak dan deduktif didalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini didasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional namun didalam kondisi kompetitif dimana tingkat keberhasilan implementasi menjadi perhatian juga. Indikator dari model ini adalah :

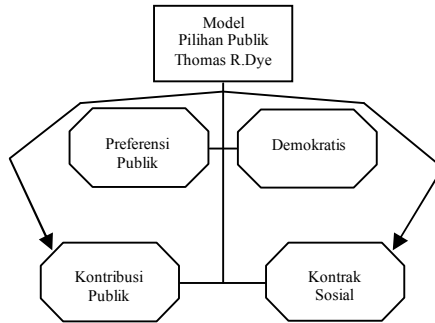
a) Konspiratif,
b) Defensif,
c) Ofensif,

d) Posisi superior, dan
e) Dukungan sumber daya, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.7 : Model Teori Permainan Menurut Thomas R.Dye (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

1.8. Model Pilihan Publik

Model Pilihan Publik (*Public Choice*), melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*) yang mengandalkan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah *buyer meet seller, supply meet demand.*

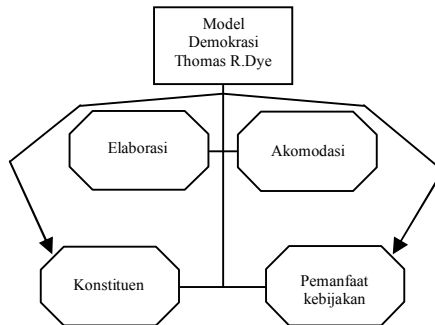
Indikator dari model ini adalah :

a) Preferensi publik,
b) Demokratis,
c) Kontribusi publik, dan
d) Kontrak sosial, yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.8 : Model Pilihan Publik Menurut Thomas R.Dye (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

1.9. Model Demokratis

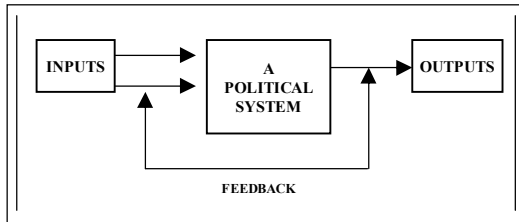
Model demokrasi menegaskan bahwa : "Pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholders*). Tegasnya, bahwa setiap pemilik hak demokrasi harus diikutsertakan sebanyak-banyaknya dalam proses pengambilan keputusan termasuk perumusan kebijakan publik.

Model ini penerapannya pada *good governance* bagi sistem pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen, dan pemanfaat kebijakan (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya. Dalam nuansa seperti ini, maka model ini dipandang sangat efektif, karena masing-masing pihak memiliki kewajiban untuk ikut berpartisipasi dalam mencapai keberhasilan kebijakan, karena masing-masing pihak bertanggungjawab atas kebijakan yang dirumuskan.

Secara ilustratif model ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.9 : Model Demokrasi Menurut Thomas R.Dye (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

2. Model Formulasi Kebijakan Menurut David Easton

David Easton mengembangkan kerja sistem dalam hal formulasi kebijakan. Dalam model sistem ini, kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap ekspektasi dan tuntutan yang muncul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas politik. Kekuatan politik yang muncul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem kebijakan dan politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) dalam sistem kebijakan dan politik, sementara hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem kebijakan dan politik sebagai keluaran (*outputs*) dari sebuah sistem kebijakan dan politik itu sendiri. Dalam sirkulasi formulasi kebijakan maka sistem dan subsistem kebijakan tidak akan pernah berhenti.

Secara rangkaian dalam tahapan formulasi kebijakan dalam perspektif model sistem menurut Easton dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 3.10 : Model Sistem Menurut David Easton

Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep sistem itu sendiri menunjuk pada seperangkat institusi dan rangkaian kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam kehidupan masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif. Konsep sistem itu juga menunjukkan adanya saling berhubungan yang integratif antara elemen dan sub sistem yang membangun sistem politik dan kebijakan serta memiliki kapasitas dalam menanggapi kekuatan-kekuatan dalam lingkungannya.

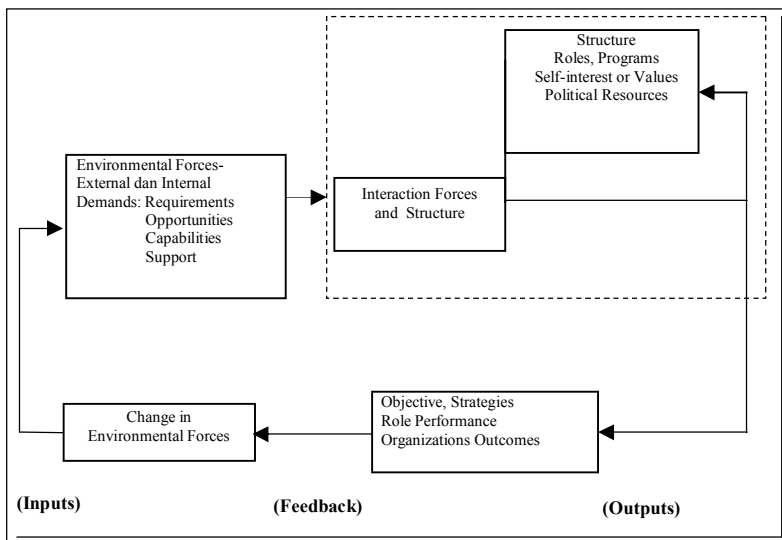
Meskipun demikian, model sistem ini masih ada kelemahan yakni: terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

3. Model Formulasi Kebijakan Menurut Pained dan Naumes

Paine dan Naumes menawarkan suatu model formulasi kebijakan publik yang dikembangkan dari model sistem David Easton. Model ini disebut Model Deskriptif yang

berusaha mendeskripsikan secara faktual dan nyata yang terjadi dalam proses formulasi kebijakan publik.

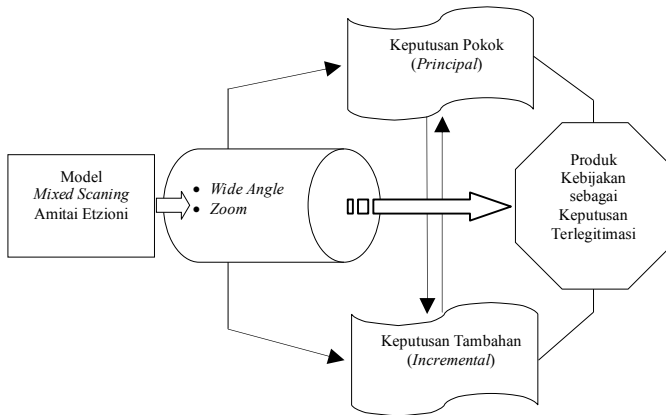
Paine dan Naumes menggambarkan model formulasi kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para aktor kebijakan dalam suatu proses yang dinamis. Dengan asumsi bahwa dalam hal formulasi kebijakan terdiri dari interaksi nyata yang terbuka dan dinamis antar aktor formulator kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*). Output yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian integral dengan lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi.

Secara ilustrasi model Deskriptif Paine dan Naumes dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.11 : Model Deskkriptif Menurut Paine dan Naumes

Tuntutan-tuntutan (*demands*) timbul jika individu atau kelompok-kelompok dalam system politik memainkan peran (*role*) dalam mempengaruhi formulasi kebijakan publik. Kelompok-kelompok ini secara aktif berusaha untuk mempengaruhi pada tahapan formulasi kebijakan publik. Sementara dukungan-dukungan (*supports*) diberikan jika individu-individu atau kelompok-kelompok dengan cara menerima hasil-hasil pilihan, mematuhi peraturan, melaksanakan kewajiban membayar pajak misalnya dan secara umum mematuhi dan melaksanakan keputusan-keputusan sebagai produk kebijakan publik yang sudah terlegitimasi.

4. Model Formulasi Kebijakan Menurut Amitai Etzioni

Amitai Etzioni pada tahun 1967 memperkenalkan model formulasi kebijakan yang disebutnya sebagai Model Pengamatan Terpadu (*Mixed-Scaning*), yakni sebagai pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan *principal* (pokok) dan *incremental* (tambahan), menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tertinggi yang menentukan pembuatan pedoman atau petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu terlegitimasi. Jika diibaratkan, model ini seperti menggunakan dua kamera; kamera *wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan *zoom* untuk melihat secara detail.

Model *Mixed Scaning* dipandang lebih komprehensif yang terilhami oleh model sistem, rasional dan inkremental yang diuraikan sebelumnya. Model *Mixed Scaning* ini dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 3.12 : Model Mixed Scaning Menurut Amitai Etzioni (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

Menurut Etzioni, keputusan yang dibuat oleh para inkrementalis merefleksikan kepentingan kelompok-kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam masyarakat, sementara kelompok-kelompok yang lemah tidak terorganisir secara politik diabaikan. Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan-kebijakan jangka pendek dan terbatas, para inkrementalis mengabaikan pembaharuan sosial yang mendasar. Keputusan-keputusan yang besar dan penting, seperti pernyataan perang dengan negara lain tidak tercakup dengan inkrementalis. Sekalipun jumlah keputusan yang dapat diambil dengan menggunakan rasioanl terbatas, tetapi keputusan-keputusan yang mendasar menrut Etzioni adalah sangat penting dan seringkali memberikan suasana bagi banyak keputusan yang bersifat inkremental.

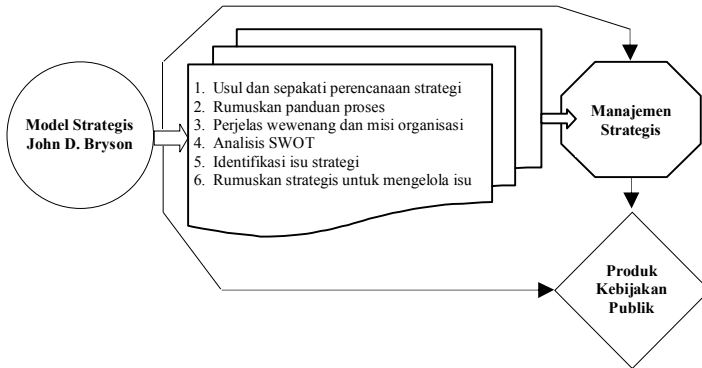
5. Model Formulasi Kebijakan Menurut John D. Bryson

John D. Bryson menawarkan model formulasi kebijakan yang disebutnya Model Strategis, yang menekankan bahwa

pendekatan teori ini menggunakan rumusan runtutan atau tahapan permusan strategi sebagai basis formulasi kebijakan publik. Menurut Bryson, Perencanaan strategis merupakan upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau etnis lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau etnis lainnya), dan mengapa organisasi (atau etnis lainnya) mengerjakan hal seperti ini. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternative dan menekankan pada implikasi masa depan dengan keputusan sekarang.

Lebih lanjut Bryson menegaskan, bahwa perencanaan strategis dapat membantu organisasi untuk berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif, memperjelas arah masa depan, menciptakan prioritas, membuat keputusan sekarang dengan memperhatikan konsekwensi masa depan, control organisasi, memecahkan masalah utama organisasi, menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif.

Model Strategis Bryson ini menekankan proses perumusan formulasi kebijakan sebagai berikut: (1) mengusulkan dan menyepakati perencanaan strategi (memahami manfaat perencanaan strategi dan mengembangkannya), (2) merumuskan panduan proses, (3) memperjelas wewenang dan misi organisasi, (4) melakukan analisis SWOT, (5) mengidentifikasi isu strategi yang dihadapi, dan (6) merumuskan strategi untuk mengelola isu. Model strategis ini memfokuskan diri kepada langkah-langkah yang berkenaan dengan Manajemen Strategis.

Model strategis ini dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini.

Gambar 3.13 : Model Strategis Menurut John D. Bryson
(diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

C. Implementasi Kebijakan

1. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu dimensi dalam proses kebijakan publik, yang juga sangat menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan atau perumusan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya, tidak diperhatikan *Standard OperatingProcedures* (SOPs), maka apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnyapun dipastikan pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan; bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan; bahkan menjadikan produk kebijakan itu menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

Dalam dimensi implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik, yang dalam perkembangan keilmuannya paling tidak bermuara dalam dua perspektif utama, i) Perspektif Politik, dan ii) Perspektif Administrasi Publik. ***Pertama***, perspektif politik, bahwa *public policy* dalam dimensi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan pada rangkaian prosesnya, dipastikan berada pada tataran perbedaan dan perdebatan serta konflik kepentinganantara *stekeholders of public policy* (pemerintah didalamnya juga legislatif, swasta dan masyarakat), yang berakibat pada tertundanya pembahasan dan penetapan sebuah kebijakan publik. Misalnya, pembahasan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tidakkah kita lihat dalam proses sejak dari tahapan pembahasan program kegiatan dan anggaran, sampai penetapan Perdanya, terkadang antara eksekutif dan legislatif di daerah harus perang urat syaraf, dan pada akhrinya Gubernur harus turun tangan untuk mendamaikan perseteruan antara Walikota/Bupati dengan DPRD setempat.

Kedua, dalam perspektif administratif publik, bahwa *public policy* dipastikan bersentuhan dengan "SOPs" *(Standard Operating Prosedures),* yaitu pedoman tata aliran dan sistem kerja setiap produk kebijakan yang akan diimplementasikan termasuk berbicara tentang kapasitas *leader* dan implementor kebijakan publik, sehingga visi, dan misi serta grand strategi yang telah ditetapkan dapat diwujudkan dalam tindakan yang realistis, terarah dan konkrit serta dapat dipertanggung jawabkan kepada publik.

Dalam penegasan lain Adiwisastra (2006) mengatakan, bahwa: “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan”. Selanjutnya, masih menurut Adiwisastra (2006) bahwa: berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang

mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Berkenaan dengan domaian implementasi kebijakan tersebut, Edwards III (1980:1) menegaskan bahwa: *The study of policy implementation is crusial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy-making between the establishment of a policy – such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequnces of the policy for the people whom it affects. If a policy is inappropriate, if it cannot alleviate the problem for which itu was designed, it will probably be a failure no matter how well it is implemented. But even a brilliant policy poorly implemented may fail to achieve the goals of its designers.*

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputusan, seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Walaupun sebuah kebijakan diambil secara tepat, tetapi kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya.

Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implemetasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagimana yang telah ditetapkan oleh para

pembuat kebijakan. Untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik Nugroho (2003:158) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu: "Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut". Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realistis, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Sementara Mazmanian dan Sabatier mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan, dan keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, serta menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek atau dimensi yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai atau diimplemetasikan apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci; program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Efektivitas dari implementasi kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh perilaku pelaksananya serta lingkungan *(environment)* yang saling mempengaruhi sehingga implementasi kebijakan merupakan proses yang dialektis dimana dimensi obyektif dan subjektif

dari perumusan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari praktek empiriknya.

Kemudian Van Metter dan Van Horn, mendefinisikan bahwa: Implementasi Kebijakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang sengaja dilakukan untuk meraih kinerja. Mereka merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antara berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat standar dan sasaran. Menurutnya, sebagai suatu kebijakan tentulah mempunyai standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana atau implementor kebijakan.

Dengan demikian bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan teknis operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikan, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana serta sumber daya lainnya disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Olehnya itu dapat dikatakan pula bahwa kebijakan publik yang diimplementasikan dengan baik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan publik, sekaligus mendorong terciptanya partisipasi publik dalam

pembangunan secara luas. Tegasnya, bahwa dalam aspek implementasi kebijakan perlu dipahami dan dicermati : i) apa yang patut dan layak dilakukan serta apa tidak perlu dilakukan oleh pemerintah dan implementor dalam tahapan implementasi kebijakan, ii) apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan iii) apa dampak dan nilai tambah dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Begitu pentingnya dimensi implemetasi sebuah kebijakan, maka persyaratan utama yang harus diperhatikan adalah bahwa : i) mereka yang akan mengimplementasikan suatu keputusan seharusnya tahu apa yang mereka laksanakan, ii) keputusan kebijakan dan peraturan implementasi, harus ditransmisikan kepada personalia yang tepat sesuai sasaran dan arahan kebijakan, iii) jika kebijakan harus diimplementasikan secara tepat, maka produk kebijakan itu tidak sekedar dapat diterima tetapi jelas apa yang menjadi sasaran dan arahan kebijakan itu. Persyaratan-persyaratan tersebut harus terpenuhi, sebab jika tidak, maka konsekuensinya: i) para implementor akan kacau terhadap apa yang seharusnya mereka lakukan, ii) mereka akan memiliki diskresi (kewenangan) sendiri sesuai dengan keinginan mereka untuk mendorong keberhasilan implementasi kebijakan, dan iii) para implementor kebijakan akan berbeda pandangannya dengan pimpinan atau top manajement dalam hal pelaksanaan atau implementasi dari sebuah kebijakan, dan pada akhirnya akan berdampak pada kegagalan implementasi kebijakan.

2. Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan

Goggin, dkk (1990) dalam tesanya menegaskan bahwa perkembangan riset tentang studi implementasi telah berkembang paling tidak dalam tiga lintasan generasi, yaitu:

a. Penelitian Generasi Pertama (*First-Generation Research*)

Pada generasi ini penelitian implementasi hanya difokuskan pada:

(i) Bagaimana suatu aturan dijadikan (diwujudkan) sebagai hukum dan bagaimana suatu hukum dijadikan suatu program.
(ii) Upaya menunjukkan sifat kekomplekan dan dinamika implementasi.
(iii) Menekankan pentingnya subsistem kebijakan dan sulitnya susbsistem tersebut melakukan koordinasi dan pengawasan.
(iv) Mengidentifikasikan beberapa faktor yang menentukan hasil suatu program.
(v) Mendiagnosis beberapa -penyakit- (pathologies) yang sering mengganggu pelaksana kebijakan.

b. Penelitian Generasi Kedua (*Second-Generation Research*)

Penelitian implementasi kebijakan pada generasi kedua, memusatkan perhatiannya pada:

1. Jenis dan isi kebijakan.
2. Organisasi pelaksana dan sumberdayanya.
3. Pelaksana kebijakan (*people*): motivasi, sikap, hubungan antarpribadi, pola komunikasi dan sebagainya.

Dari penelitian yang telah dilakukan pada generasi kedua ini hasil yang diperoleh adalah:

(i) Pengakuan bahwa implementasi kebijakan dapat berubah setiap saat, bagi semua kebijakan, sekarang maupun yang akan datang.
(ii) Identifikasi berbagai faktor penentu keberhasilan implementasi dan menjelaskannya.
(iii) Membahas berbagai masalah yang sulit dalam proses implementasi kebijakan.

c. Penelitian Generasi ketiga (Third-Generation Research).

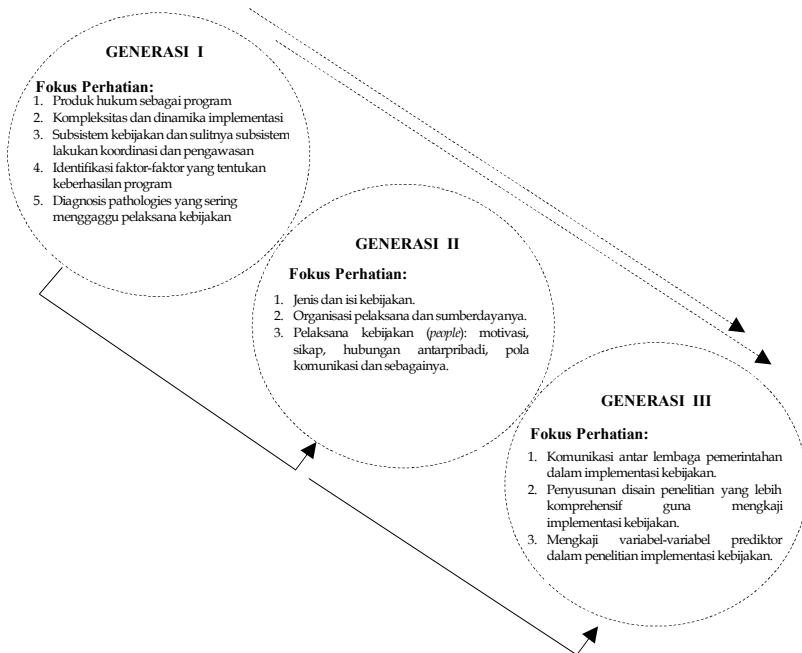
Penelitian pada generasi ketiga ini memusatkan perhatiannya pada:

1. Komunikasi antarlembaga pemerintahan dalam implementasi kebijakan.
2. Penyusunan disain penelitian yang lebih komprehensif guna mengkaji implementasi kebijakan. Terutama melalui pendekatan teoritis dan empiris.
3. Mengkaji variabel-variabel prediktor dalam penelitian implementasi
kebijakan.

Beberapa contoh yang dapat dirujuk untuk mempelajari penelitian implementasi kebijakan antara lain adalah:

(1) Studi yang dilakukan oleh Horn dan Meter.
Studi ini secara khusus menggunakan pendekatan teori organisasi dan menekankan pada faktor manusia dan psikologis yang berpengaruh terhadap perilaku dalam arena implementasi. Dari analisis yang dilakukannya, mereka mengembangkan sebuah model proses implementasi kebijakan yang didasari oleh enam "cluster variabels" (variabel utama) yang memiliki keterkaitan antara kebijakan dan kinerja. Variabel-variabel tersebut adalah:
i) Policy
a. Standard and objectives
b. Resources.
ii) Linkage.
a. Interorganizational communication and enforcement activities
b. Characteristics of the implementing agencies
c. Economic, sosial, and political conditions
d. The disposition of implementers
iii) Performance.

(2) McLaughlin (1975) dalam bukunya "Implementation as Mutual Adaptation", memusatkan perhatiannya pada hubungan interpersonal antara implementers dengan policy formulators sebagai faktor kunci keberhasilan

program. Ia menyimpulkan bahwa dalam arena implementasi, ―the amount of interst, commitment, and support evidenced by the principal actors had a major influence on prospects for success".

Gambar 3.14 : Studi Implementasi dalam Tiga Generasi (diadaptasi dan disain kembali oleh penulis)

D. Beberapa Model Implementasi Kebijakan Publik

Pada prinsipnya kebijakan dibuat mengandung tujuan untuk mewujudkan suatu keadaan yang diinginkan dan proses implementasinya disesuaikan dengan kemampuan sumber daya yang ada.Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan pelaksanaan atau mengimplementasikan kebijakan tersebut.

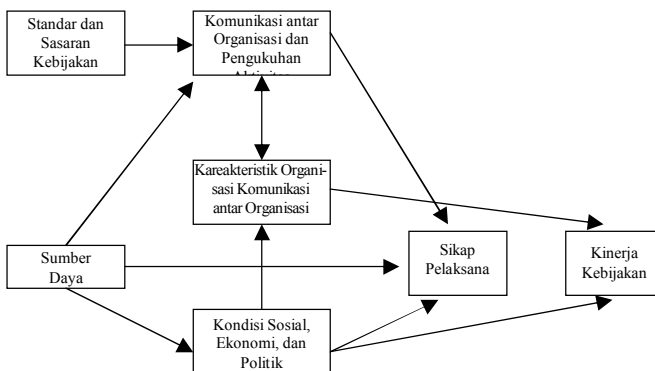
Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut bisa teraktualisasi. Untuk lebih mengenal substansi dari implementasi kebijakan (*policy implementation*), maka berikut ini dideskripsikan beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar dan pemerhati kebijakan publik, yaitu:

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama adalah model yang paling klasik yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Model ini menegaskan bahwa: "Implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik".

Beberapa variabel yang mempengaruhi proses kebijakan publik adalah:

a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
b. Karakteristik dan agen pelaksana/implementor,
c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
d. Kecenderungan *(disposition)* dari pelaksana/ impiementor.

Penegasan Van Meter dan Horn tersebut dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 3.15 : Model Implementasi Kebijakan menurut Meter dan Horn

Kebijakan menuntut tersedianya sumber daya, baik berupa dana maupun insentif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak tersedia secara memadai. Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antar implementor kebijakan dalam organisasi. Semua implementor kebijakan harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan, sebab apa yang implementasikan menjadi tanggung jawab para implementor tersebut. Faktor komunikasi merupakan hal yang sering dipandang rumit, yang sangat potensial untuk terjadinya penyimpangan komunikasi. Dalam organisasi publik, pemimpin organisasi atau atasan mestinya mampu mengkomunikasikan kebijakan dan menciptakan kondisi kerja staf atau implementor untuk memiliki kapasitas dan motivasi kerja sebagaimana yang dikehendaki oleh kebijakan publik itu sendiri.

Persoalan di atas juga berkaitan erat dengan karakteristik birokrasi pelaksana. Struktur birokrasi pelaksana, yang memiliki karakteristik, norma dan pola hubungan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Organisasi pelaksana memiliki variabel: i) kompetensi dan jumlah staf, ii) rentang dan derajat pengendalian, iii) dukungan politik yang dimiliki, iv) kekuatan organisasi, v) derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi, dan vi) keterkaitan dengan pembuat kebijakan.

Kesemua variabel tadi membentuk sikap implementor terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, dan menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas, dan obyektivitas para individu pelaksana atau implementor kebijakan sangat mempengaruhi bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut. Wujud respons individu pelaksana atau implementor kebijakan menjadi penyebab dari berhasil dan gagalnya implementasi kebijakan. Jika implementor tidak memahami tujuan kebijakan, lebih-

lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai yang dimiliki pembuat kebijakan, maka implementasi kebijakan tidak akan efektif.

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Model yang kedua adalah model yang ditawarkan oleh Danial Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang menegaskan bahwa : "Implementasi kebijakan adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan". Mazmanian dan Paul A. Sabatier, mengklasiflkasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yakni:

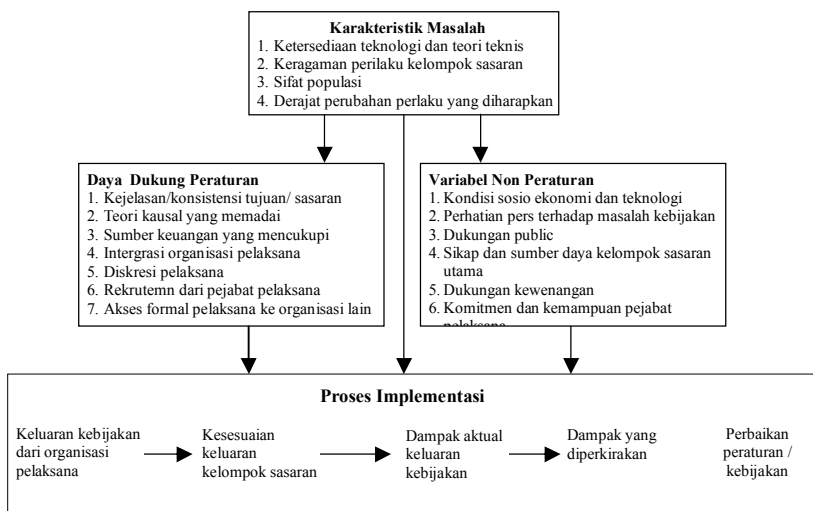
Pertama, variabel independen; mudah tidaknya masalah dikendalikan berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan yang dikehendaki.

Kedua, variabel intervening; kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber daya dan dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan implementor kebijakan serta keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

Ketiga, variabel dependen; tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu:

i) pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana,
ii) kepatuhan obyek,
iii) hasil nyata,
iv) penerimaan atas hasil nyata, dan akhirnya mengarah kepada

v) revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Dan secara ilustrasi model Mazmanian dan Sabatier dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 3.16 : Model Implementasi Kebijakan menurut Sabatier dan Mazmanian

Model diatas menyiratkan sebuah pengakuan bahwa meskipun formulasi kebijakan sejak awalnya telah dirumuskan melalui proses *bargaining position and power*, pertarungan atau konflik kepentingan maupun persuasi, tidak berarti para aktor kebijakan menghentikan intervensinya ketika kebijakan mulai diimplementasikan. Justru para aktor kebijakan tersebut, baik politisi, kelompok penekan, birokrat tingkat atas maupun bawah, dan kelompok sasaran sendiri seringkali lebih intensif memperjuangkan kepentingannya pada tahap implementasi.

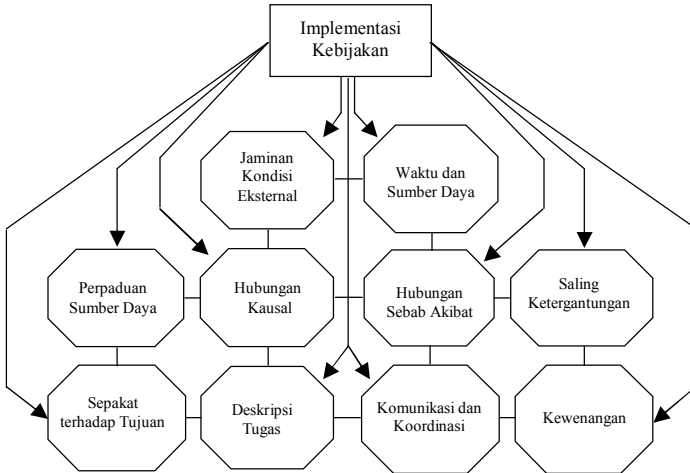
Inilah yang dimaksudkan penulis, bahwa kebijakan publik tak lepas dari intrik dan kepentingan politik atau dapat

dikatakan bahwa kebijakan publik dalam dimensi ini harus dilihat dalam perspektif politik. Dalam hal mana, bahwa proses dan tahapan kebijakan publik, baik sejak formulasi, implementasi, dan sampai pada tahapanb evaluasi kebijakan dipastikan bersentuhan dengan berbagai intrik dan kepentingan politik dari para aktor kebijakan publik itu sendiri.

3. Model Hoogwood & Gun

Model ketiga adalah Model yang diketengahkan oleh Brian W. Hoogwood & Lewis A.Gun (1978), yang menegaskan bahwa: untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

a) Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar,
b) Apakah untuk melaksanakannya tersedia cukup waktu dan sumberdaya yang memadai,
c) Apakah perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar ada,
d) Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausal yang andal,
e) Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi, dengan asumsinya, bahwa semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai,
f) Apakah hubungan saling ketergantungan kecil,
g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, 8) bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar,
h) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna, dan
i) Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model implementasi kebijakan menurut Brian W. Hoogwood & Lewis A.Gun dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Gambar 3.17 : Model Implementasi Kebijakan menurut Brian W. Hoogwood & Lewis A.Gun (*Diadaptasi Penulis*)

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn didasarkan pada konsepsi manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

4. Model Grindle

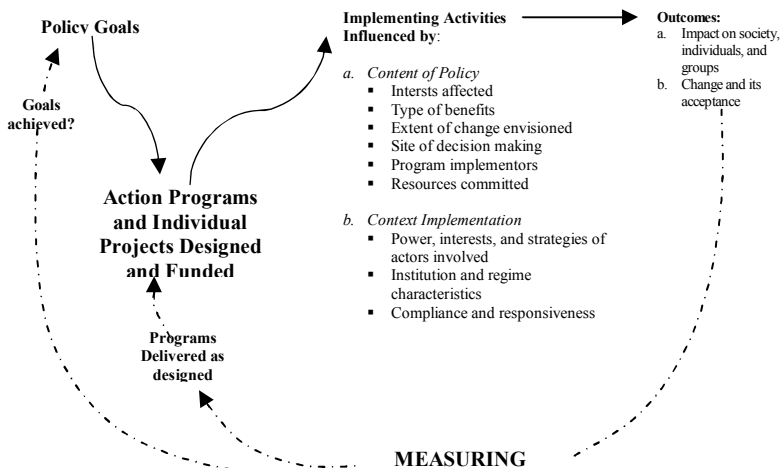
Model keempat adalah model Merilee S. Grindle (1980), yang menegaskan bahwa : "Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil, tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiaaayan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Contyex of Implementation* (konteks

implementasi)". *Content* of Policy (Isi kebijakan) yang dimaksud meliputi:

1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan (*interset affeted),*
2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan (*type of benefit*),
3) Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*),
4) Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*),
5) Pelaksana program (*program implementors*), dan
6) Sumber daya yang dikerahkan (*resources commited*).

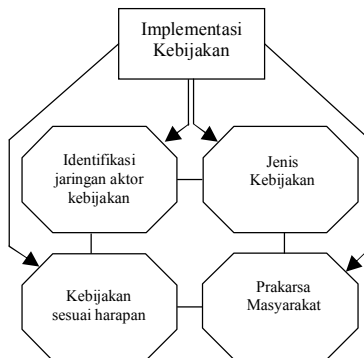
   Sementara itu konteks implementasinya adalah:

1) Kekuasaan (*power),*
2) Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involed,*
3) Karateristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristic*), dan
4) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsivnes*)

Model Grindle tersebut dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini.

Gambar 3.18 : Model Implementasi Kebijakan menurut Grindle

5. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter

Model kelima adalah model yang ditawarkan oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981), menegaskan bahwa: "Model ini di mulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki".

Pada prinsipnya model implementasi ini didasarkan pada tahapan-tahapan, yakni: a) mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat, b) jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level terbawah, c) kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target, dan d) prakarsa Masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

Gambar 3.19 : Model Implementasi Kebijakan menurut Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter (diadaptasi penulis)

Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu (i) *content of policy & contex implementation,* meliputi: (a)

kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (b) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (c) derajat perubahan yang diinginkan, (d) kedudukan pembuat kebijakan, (e) pelaksana program, (f) sumber daya yang dikerahkan. Dan Konteks Implementasinya, meliputi: (a) kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat, (b) karakteristik lembaga dan penguasa, (c) kepatuhan dan daya tanggap. Sementara (ii) dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi: (a) manfaat dari program, (b) perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

6. Model Nakamura dan Smallwood

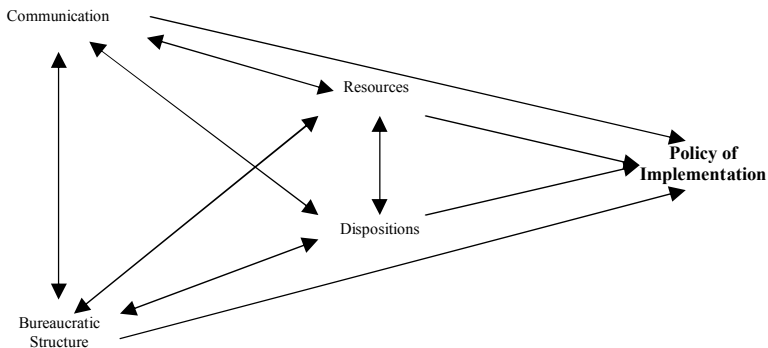
Model ini menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail. Karena begitu detailnya, maka model ini relatif relevan diterapkan pada semua kebijakan. Tabel berikut ini menjelaskan keterkaitan antara pembentukan kebijakan dengan implementasi kebijakan secara praktikal.

Tabel 1. Keterkaitan antara pembentukan kebijakan dengan implementasi kebijakan secara praktikal menurut Nakamura dan Smallwood

Policy Makers: Environment I- Policy Formulation	**Policy Implementers: Environment II- Policy Implementation**	**Potential Breakdowns**
1. "Classical" Technocracy		
a. Policy makers formulate spesific goals b. Policy makers delegate technical authority to implementers to achieve goals	Implementers support policy makers' goal and devise technical means to achieve these goals	a. Technical failures of means
2. Instructed Delegation		
a. Policy makers formulate spesific goals b. Policy makers delegate administratvie authority to implementer to devise the means to achieve goals	Implementers support policy makers' goals and negotiate administrative means among themselves to achieve goals	a. Technical failure of means b. Negotiation failures (complexity stalemate)
3. Bargaining		
a. Policy makers formulate goals b. Policy makers bargain with implementers over both goals and/ or menas to achieve goals	Implementers bargain with policy makers over goals and/ or menas to achieve goals	a. Techical failures of means b. Bargaining failures (stalemate, non-implementation) c. Cooptation or 'cheating'

4. Discretionary Experimentation		
a. Policy makers support abstract (undefined) goals b. Policy makers delegate broad discretionary authority to implementers to refine goals and means	Implementers refine goals and means for policy makers	a. Technical failures of means b. Ambiguity c. Cooptation d. Unaccountability
5. **Bureaucratic Entrepreneurship**		
a. Policy makers support goals and means formulated by Implementers	Implementer formulate policy goals and means to carry out goals and persuade policy makers to accept their goals	a. Technical failures of menas b. Cooptation c. Unaccountability d. Policy preemption

7. Model George Edwards III

Edwards III (1980) mengemukakan: *"In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?"* Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: *"Communication, resourches, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure"*.

Gambar 3.20 : Model Implementasi Kebijakan menurut Edwards III

Dalam proses implementasi kebijakan, komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Perintah untuk

melaksanakan kebijakan harus diteruskan kepada implementor secara tepat, dan konsisten. Kurangnya sumber daya akan berakibat ketidak-efektifan penerapan kebijakan. Disposisi atau kecenderungan sikap pelaksana diartikan sebagai keinginan dan kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan kebijakan akan dilaksanakan secara efektif, maka implementor bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkannya, tetapi para implementor juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut. Akhirnya struktur birokrasi mempunyai dampak atas penerapan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut.

***(a) Communication* (Komunikasi)**

Edwards III (1980:10) menegaskan :*For Implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decision-makers wish to see implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended.*

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, jika yang bertanggungjawab dalam proses implementasi kebijakan tersebut mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang benar-benar mampu melaksanakannya. Jika pesan dan perintah kebijakan yang diberikan oleh pembuat kebijakan tidak jelas dan tidak terspesifikasikan, maka kemungkinan besar akan terjadi kesalahpahaman di tingkat implementor kebijakan yang ditunjuk. Jelas sekali akan terjadi kebingungan di tingkat implementor, khususnya dalam memahami dekripsi tugas

yang harus dilakukannya. Kondisi ini akan memberi peluang kepada mereka untuk tidak mengimplementasikan kebijakan tersebut sebagaimana dikehendaki oleh para pemberi mandat atau pembuat kebijakan.

Dalam tataran inilah, maka faktor komunikasi (dalam bentuk vertikal) memegang peran penting agar implementor kebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Hal ini menjadi prasyarat agar pesan dan perintah kebijakan harus komunikasikan dengan perintah yang jelas dari atasan kepada implementor kebijakan, sehingga implementasi kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Sebab, tidak sempurnanya aspek komunikasi juga dapat mengakibatkan para implementor menafsirkan kebijakan sebagai otoritas, seperti tindakan-tindakan untuk menyempitkan kebijakan umum menjadi tindakan-tindakan spesifik. Inkonsistensi pesan dan isi komunikasi dapat mengakibatkan hambatan yang serius dalam implementasi kebijakan.

Aktivitas komunikasi dalam rangka penyampaian pesan informasi kebijakan tersebut, harus pula memperhatikan bentuk komunikasi organisasi secara umum, yang dapat dibagi menjadi dua yaitu: *Pertama,* komunikasi formal adalah bentuk komunikasi yang diciptakan dan terbentuk secara terencana, melalui jalur-jalur formal dalam organisasi publik, yang melekat pada saluran-saluran yang ditetapkan sebagaimana ditunjukkan melalui sturktur organisasi. *Kedua,* komunikasi non formal, adalah komunikasi yang ada di luar struktur organisasi publik, biasanya melalui saluran-saluran non formal yang munculnya bersifat insidental, menurut kebutuhan atau hubungan interpersonal yang baik, atau atas dasar kesamaan kepentingan. Inti dari kedua bentuk komunikasi tersebut bermuara pada penciptaan produktivitas kerja dan kinerja komunikasi, baik secara individual maupun kolektivitas dalam sebuah organisasi.

***(b) Resourches* (Sumber Daya)**

Sehubungan dengan faktor *Resourches* (Sumber Daya), Edwards III (1980:10) menjelaskan :*Important resourches include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure tha policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resourches will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulations will not be developed.*

Sumber daya yang penting meliputi staf yang tepat dengan keahlian yang dibutuhkan; informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan terjadi penyesuaian terhadap siapa saja yang terlibat di dalam implementasi kebijakan; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya untuk kepentingan pelayanan publik.

Faktor sumber daya tidak hanya mencakup jumlah sumber daya manusia atau aparat semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya manusia untuk mendukung implementasi kebijakan tersebut (kapasitas dan motivasi). Hal ini dapat menjelaskan tesa bahwa sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan kinerja dalam implementasi kebijakan yang tepat dan efektif.

Betapapun jelas, akurat dan konsistennya perintah implementasi kebijakan tersebut, namun apabila orang-orang yang bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan tersebut kekurangan sumber daya dalam pekerjaan mereka, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya yang penting antara lain jumlah staf yang cukup dengan keahlian yang memadai, informasi yang cukup dan relevan mengenai instruksi implementasi kebijakan, otoritas

yang menjamin bahwa kebijakan tersebut dilaksanakan sesuai dengan apa yang menjadi sasaran dan tujuan dari kebijakan, serta dukungan fasilitas, termasuk sarana/prasarana, dan aktivitas untuk memberikan pelayanan publik. Sumber daya yang tidak mencukupi menunjukkan bahwa kebijakan tersebut tidak akan dapat diimplementasikan, pelayanan prima tidak akan dilaksanakan, dan aturan-aturan yang masuk akalpun tidak akan disusun dengan sebaik-baiknya.

***(c) Dispositions or attitudes* (Sikap Pelaksana)**

Edwards III (1980:11) menjelaskan :*The dispositions or attitudes of implementations is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implemntors can exercise considerable discretion in the implementation io policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complecity of the policies themselves. The way in which implementers exercise their dicretion, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational anf personal interests.*

Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam proses implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, maka para implementor kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan dan kecenderungan sikap positif untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para implementor menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap eksistensi dari pembuat

kebijakan. Alasan yang lain adalah kompleksitas masalah dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para implementor menggunakan otoritasnya tergantung dari kecenderungan sikap mereka yang mengacu kepada kebijakan-kebijakan tersebut, namun pada akhirnya sikap merekalah yang akan mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka.

Terkadang para implementor tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Akibatnya pembuat kebijakan sering berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksananya atau bahkan membatasi otoritasnya. Jika para implementor memiliki kecenderungan sikap yang baik terhadap kebijakan tertentu, maka mereka cenderung melaksanakannya sesuai juga dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan sebelumnya. Tetapi ketika perilaku dan perspektif para implementor berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses implementasi kebijakan akan semakin tidak terarah dan bahkan akan membingungkan.

***(d) Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)**

Edwards III (1980:11) menjelaskan: *Even If sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked.*

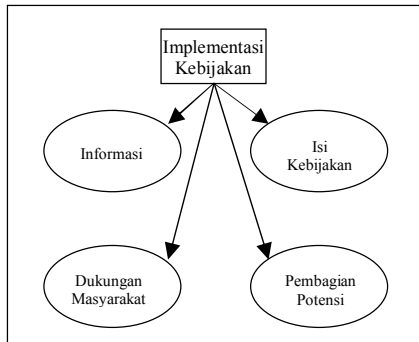
Meskipun sumber daya dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para

implementor mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia untuk melaksanakannya, tapi terkadang proses implementasi kebijakan masih terhambat oleh in-efisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan proses implementasi sebuah kebijakan. Disisi lain bahwa dalam implementasi kebijakan membutuhkan kerjasama yang melibatkan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Sebagai administrator kebijakan unit organisasi, mereka membangun standar prosedur oprasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani.Sayangnya standar dirancang untuk kebijakan-kebijakan yang telah berjalan dan kurang dapat berfungsi dengan baik untuk kebijakan-kebijakan baru sehingga sulit terjadi perubahan, penundaan, pembaharuan, atau tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki.Standar kadang-kadang lebih menghambat dibandingkan membantu implementasi kebijakan.

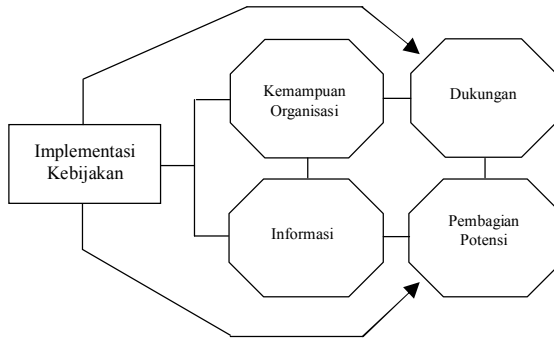
Para implementor kebijakan akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan dan sumber daya untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka akan tetap dihambat dalam proses implementasinya oleh struktur organisasi yang mereka layani. Asal usul karakterisitik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbeda akan tetap menghambat implementasi kebijakan. Mereka selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber daya, melakukan tindakan yang tidak diharapkan, menghambat koordinasi, akibat proses implementasi kebijakan yang berbeda dan berlawanan arah, dan inilah sebab musabab terhadinya kegagalan implementasi dari sebuah kebijakan publik.

8. Model Jan Merse

Jan Merse mengemukakan bahwa: "Model Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut: a) informasi, b) isi Kebijakan, c) dukungan Masyarakat (fisik dan non fisik), dan d) pembagian potensi. Khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam proses pelaksanaan program".

Gambar 3.21 : Model Implementasi Kebijakan menurut Jan Merse (diadaptasi penulis)

Penegasan Jan Merse sebagaimana pada ilustrasi gambar diatas menunjukkan bahwa setiap implementasi kebijakan tetap membutuhkan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai *stakeholder*.Oleh karena pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap implementasi kebijakan program pembangunan dan kemasyarakatan.

9. Model Warwic

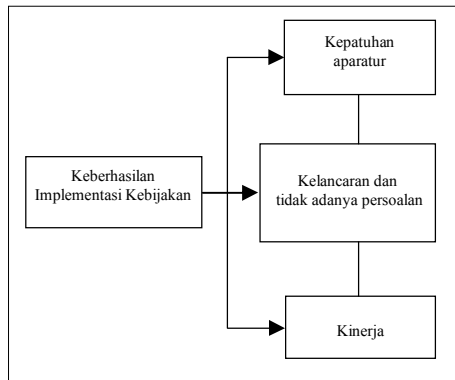
Warwic mengatakan bahwa: "Dalam Implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu diperhatikan, yaitu:
a) Kemampuan Organisasi,
b) Informasi,
c) Dukungan, dan
d) pembangian potensi

Gambar 3.22 : Model Implementasi Kebijakan menurut Warwic (diadaptasi penulis)

Keempat faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kemampuan organisasi; dalam tahap ini, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya, seperti yang telah dibebankan atau ditetapkan pada suatu organisasi. Kemampuan organisasi terdiri dari tiga unsur pokok yaitu: (i) kemampuan tehnis, (ii) kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama dalam arti perlu koordinasi antar instansi yang terkait, dan (iii) meningkatkan sistem pelayanan dengan mengembangkan "SOPs" *(Standard Operating Prosedures),* yaitu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan kebijakan.
b. Informasi; kurangnya informasi dari para aktor terhadap objek kebijakan atau struktur komunikasi yang kurang antara organisasi pelaksana dengan objek kebijakan.
c. Dukungan; kurang kesediaan objek-objek kebijakan "terikat" kegiatan/kewajiban tertentu dan kepatuhan mereka makin sedikit bilamana isi kebijakan bertentangan dengan pendapat atau keputusan mereka.
d. Pembagian potensi, pembagian wewenang dan tanggungjawab kurang disesuaikan dengan pembagian

tugas seperti pembatasan-pembatasan yang kurang jelas serta adanya desentralisasi pelaksanaan.

10. Model Rippley dan Franklin

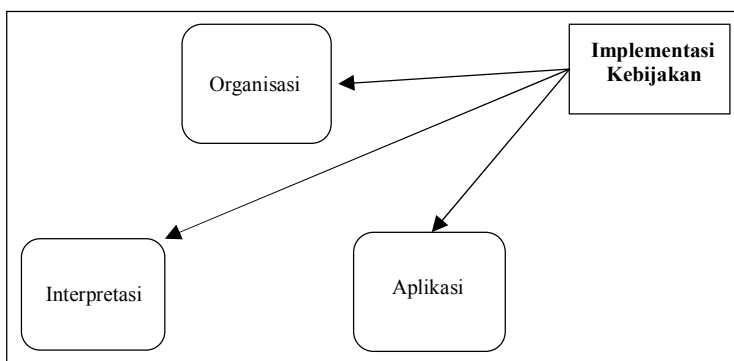
Menurut Rippley dan Franklin bahwa : "Keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor: a) perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana, b) keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, dan c) implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program", yang dapat digambarkan berikut ini.

Gambar 3.23 : Model Implementasi Kebijakan menurut Rippley dan Franklin (diadaptasi penulis)

Model Rippley tersebut lebih menegaskan bahwa setia produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama, yakni :

1. Tingkat kepatuhan aparatur. Aparatur pelaksana atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik.

2. Kelancaran dan tidak adanya persoalan. Para implementor kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *Problem Solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.
3. Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektifitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan oleh kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.

11. Model Charles O. Jones,

Charles O. Jones mengatakan bahwa: Iimplementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan, yaitu: 1) Organisasi, 2) Interpretasi, dan 3) Aplikasi (penerapan).Penegasan Charles O. Jones tersebut dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini.

Gambar 3.24 : Model Implementasi Kebijakan menurut Charles Jones(diadaptasi penulis)

Dari ilustrasi gambar diatas dapat dijelaskan lebih lanjut, bahwa dalam implementasi kebijakan publik menurut Charles Jones tersebut dipengaruhi atau ditentukan oleh tiga faktor utama, yakni:

Pertama, Organisasi; bahwa dalam setiap pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik kapan dan dimanapun kebijakan itu dioperasionalisasikan, seharusnya didukung oleh eksistensi organisasi yang fleksibel dengan tugas pokok dan fungsi yang jelas dan terarah, serta didukung oleh implementor kebijakan yang handal dan memiliki kapasitas yang tidak diragukan dalam menjalankan tugas-tugas keorganisasian, sehingga setiap kebijakan yang dijalankan akan menjadi sebuah realitas dan terterima oleh dan untuk kepentingan publik.

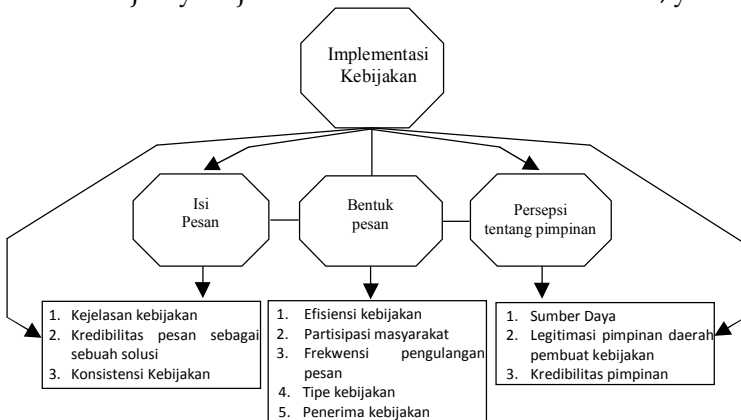
Kedua, Interpretasi; bahwa walaupun setiap kebijakan strategis yang dihasilkan bisa langsung dilaksanakan tanpa harus diterbitkan derivasi kebijakan teknisnya, akan tetapi lebih ideal dan realistis jika kebijakan strategis itu tetap diinterpretasi atau dijabarkan sampai kepada hal-hal yang lebih teknis dan impelementatif, agar setiap orang ataupun implementor dapat lebih memahami apa yang harus dilakukan sesuai sasaran dan target yang akan dicapai oleh setiap kebijakan itu. Contohnya, Peraturan Daerah (Perda) adalah kebijakan strategis yang belum bersifat teknis implementatif. Untuk itulah perlu diterbitkan keputusan Kepala Daerah tentang Petunjuk Teknis Operasional terhadap pelaksanaan Perda tersebut, selanjutnya setiap Kepala Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) dapat menderivasi kebijakan ataupun Keputusan Kepala Daerah tersebut yang lebih bersifat teknis operasional melalui Keputusan Kepala SKPD yang bersangkutan, agar setiap aparatur dalam SKPD dapat dengan segera melaksanakan ide dan gagasan yang teramanahkan dalam kebijakan publik yang bersifat strategis untuk kepentingan publik.

Ketiga, Aplikasi; bahwa setiap produk kebijakan yang dijalankan oleh organisasi yang fleksibel dan eksistensial, serta didukung oleh kemampuan interpretatif yang dijabarkan dalam tataran teknis implementatif, maka yang demikian itu sebagai

syarat mutlak agar kebijakan itu akan lebih aplikatif, sehingga kebijakan itu tidak sekedar dalam angan-angan yang tidak mewujud dalam realitas. Namun demikian, pada akhirnya bermuara pada kemampuan para implementor kebijakan publik dalam melakukan tindakan nyata agar setiap produk kebijakan akan bermanfaat bagi kepentingan publik.

Beberapa model yang telah diuraikan sebelumnya, sesungguhnya sebagai upaya penulis sekedar mengetengahkan sepintas pengetahuan dan perkembangan studi kebijakan publik khususnya terhadap perkembangan kesementaraan berbagai model implementasi kebijakan publik. Selanjutnya, penulis memaknai dan mencermatinya dalam bentuk rekonstruksi pengembangan model implementasi kebijakan publik berdasarkan pemikiran kritis akademik sebagai wujud kepedulian dalam ikut meretaskan dan menekuni kajian dan analisis kebijakan publik.

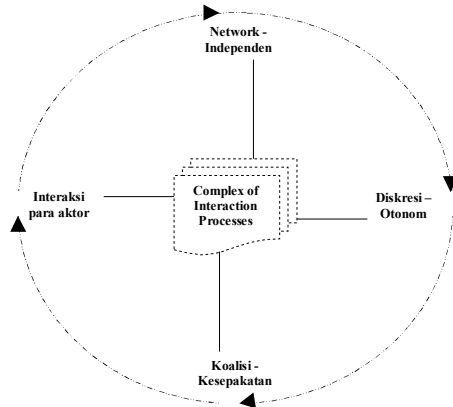
12. Model Goggin Brown, dkk

Goggin Brown, dkk dalam bukunya *Implemention Theory and Practice Toward a Third Generation,* secara implisit mensyaratkan 3 (tiga) hal penting dalam implementasi kebijakan, yakni: 1) isi pesan, 2) bentuk pesan, dan 3) persepsi tentang pimpinan. Ketiga hal tersebut selanjutnya dijabarkan kedalam sebelas indikator, yaitu:

Gambar 3.25 : Model Implementasi Kebijakan menurut Goggin Brown, dkk (diadaptasi penulis)

Model Goggin tersebut dapat ditegaskan bahwa dalam implementasi kebijakan harus memperhatikan tiga hal, yakni : 1. Isi pesan, dengan indikator fokusnya : a) kejelasan kebijakan, b) kredibilitas pesan sebagai sebuah solusi, dan c) konsistensi kebijakan, 2. Bentuk pesan, dengan indikator fokusnya: a) efisiensi kebijakan, b) partisipasi masyarakat, c) frekwensi pengulangan pesan, d) tipe kebijakan, dan e) penerima kebijakan, serta 3) Persepsi tentang pimpinan, dengan indikator fokusnya: a) sumber daya, b) legitimasi pimpinan daerah pembuat kebijakan, dan c) kredibilitas pimpinan.

13. Model Jaringan

Model ini menegaskan bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah ***complex of interaction processes*** di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (network) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

Model ini menegaskan bahwa semua aktor dalam jaringan relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada pendekatan ini, koalisi dan/ atau kesepakatan di antara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

Gambar 3.26 : Model Jaringan (diadaptasi penulis)

14. Model Matland

Richard Matland (1995) mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model Matriks Ambigusitas-Konflik yang menjelaskan bahwa : "implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini memiliki ambigusitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan, karena walaupun ambigusitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambigusitas tinggi dan konflik rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambigiustias tinggi dan konflik yang tinggi.

Tabel 2. Matriks Matland

	Low Conflict	*High Conflict*
Low Ambiguity	Administrative implementation Implementation decided by resources Examples smallpox eradication	Political implementation Implementation decided by power Examples busing
High Ambiguity	Experinmental implementation Implementation decided by contextual conditions Example headstart	Symbolic implementation Implementations decided by coalition strength Examples community action agencies

Pada prinsipnya matrik matland memiliki "empat tepat" yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

1. **Ketepatan Kebijakan**
   Ketepatan kebijakan ini dinilai dari: (a) Sejauhmana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah: *how excelent is the policy,* (b) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan, dan (c) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2. **Ketepatan Pelaksanaan**
   Implementor kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana kebijakan, yaitu: pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Beberapa contoh sebaiknya pihak mana yang paling berperan, misalnya: (a) Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah. (b) Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya menjadi tanggung-jawab eksekutif (pemerintah) bersama masyarakat. (c) Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan kemasyarakatan, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak akan efektif melaksanannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri menengah dan kecil yang tidak bersifat strategis, maka sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

3. **Ketepatan Target**

   Ketepatan target berhubungan dengan tiga hal, yakni: (a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak akan tumpang tindih dengan intervensi atau program lainnya, ataukah tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, (b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Kesiapan bukan saja dalama rti secara alami, namum juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak, dan (c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama sekali tidak efektifnya dengan kebijakan.

4. **Ketepatan Lingkungan**

   Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yakni: (a) **Lingkungan kebijakan**, yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authotitative arrongement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dalam kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan. (b) **Lingkungan Eksternal Kebijakan**, oleh Calista disebut sebagai variabel eksogen, yang terdiri dari *public opinion,* yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institusion* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-

lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals,* yaitu individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Keempat "tepat" tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu: (1) dukungan politik, (2) dukungan strategik, dan (3) dukungan teknis.

Gambar 3.27 : Model Keefektifan Implementasi Kebijakan menurut Richard Matland (diadaptasi penulis)

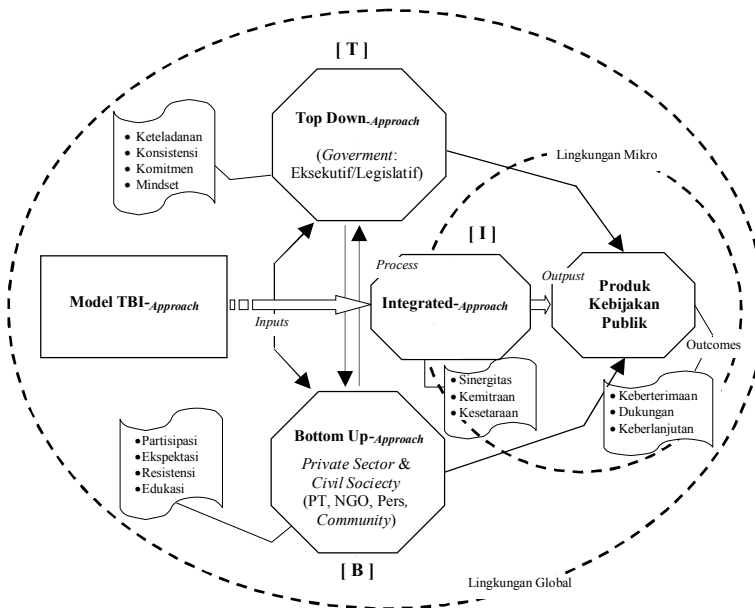
Selain tiga dukungan di atas, penelitian ataupun analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi yang sesuai dengan isu

kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland berikut ini:

Tabel 3. Ambiguitas Matland

Ambiguitas	Rendah	**Administrasi**	**Politik**
	Tinggi	**Eksperimental**	**Simbolik**
		Rendah	**Tinggi**

MODEL TBI-*Approach* DALAM FORMULASI KEBIJAKAN

Penulis menawarkan model formulasi kebijakan yang disebut dengan model TBI-*Approach*, yang dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 4.1. Model Formulasi Kebijakan Menurut YK (Model TBI-Approach)

Model TBI-*Approach* memiliki formula sebagai berikut:

Top Down-*Approach* + Bottom Up-*Approach* = Integrated-*Approach*)

Dimana :
- Top Down-*Approach* : Pendekatan dari atas ke bawah
- Bottom Up-*Approach* : Pendekatan dari bawah ke atas
- Integrated-*Approach* : Pendekatan yang terpadu

TBI-*Approach* ini sebagai model pendekatan dalam perspektif lokal ke-Indonesia-an, setelah mengkaji berbagai model formulasi kebijakan, maka penulis mencoba menawarkan model TBI-*Approach* ini.

Untuk menghasilkan produk kebijakan publik yang memiliki : (i) keberterimaan publik, (ii) daya dukung masyarakat, dan (iii) keberlanjutan yang handal, maka membutuhkan pendekatan yang terpadu (Integrated-*Approach*) sebagai upaya mewujudkan : (i) Sinergisitas, dan (ii) Kemitraan yang bermakna, dan tentunya hal ini bisa tercapai ketika terjadi pertemuan ideal antara Top Down-*Approach* dan Bottom Up-*Approach*.

a. Dimensi Top Down-*Approach*

Dalam dimensi ini eksistensi *Government* (penyelenggara pemerintahan daerah) yaitu: Eksekutif dan Legislatif, sebagaimana ditegaskan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 pasal 57 bahwa : "Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah". Tegaslah, bahwa pemerintah dimaksud disini adalah Kepala Daerah (Eksekutif) dan DPRD (Legislatif).

Sebagai intitusi yang didalamnya terdapat public figur yang dalam kapasitas elitnya berada dalam level sebagai *Top Leader*, yang secara faktapun sebagai regulator kebijakan, maka tidak dapat dipungkiri kenyataannya masih terjebak pada pendekatan Top Down (Top Down-*Approach*), namun demikian sebagai pemerintah sudah

seharusnya tampil sebagai figur yang memiliki : (i) **sikap keteladanan**, (ii) jiwa yang menjunjung tinggi **konsistensi**, (iii) **komitmen** terhadap kepentingan rakyat, dan (iv) ***Mindset*** (perubahan pola pikir yang lebih positif)

b. **Dimensi Bottom Up-*Approach***

Dimensi ini menjelaskan tentang eksistensi dari *Private Sector* (kalangan *Enterpreneur*) dan *Civil Society* (masyarakat sipil), yang secara praktik adalah : (i) kalangan perguruan tinggi/akademisi, (ii) aktivis Non Government Organization atau LSM yang benar-benar independent dan kredibel, (iii) insan pers, dan (iii) komunitas masyarakat lainnya.

Dalam kapasitasnya *Civil Society* bagaimana dapat tergugah dalam meningkatkan : (i) **partisipasi**, (ii) sebagai pihak yang selalu berada di garda terdepan dalam menunjukkan **ekspektasi** nyata terhadap kebijakan pemerintah, (iii) yang tidak kalah pentingnya adalah upaya kalangan *Civil Society* dalam mempengaruhi kebijakan sekaligus mendobrak dan melakukan penolakan (***resistensi***) terhadap setiap kebijakan publik pemerintah yang tidak berpihak kepada *Civil Society,* dan (iv) tingkat pendidikan (**edukasi**) masyarakat dalam memahami dan mengetahui betapa pentingnya keterlibatan masyarakat dalam setiap sendi kehidupan masyarakat.

c. **Dimensi Integrated-*Approach***

Dimensi ini menegaskan bahwa formulasi kebijakan publik untuk menjadi sebuah produk kebijakan publik yang terterima dan memiliki daya dukung serta akan berlanjut pada tahapan berikutnya adalah, jika secara ideal bertemunya level Top Down-*Approach* dengan Bottom Up-*Approach* yang hasilnya terwujudnya pendekatan yang terpadu (Integrated-*Approach*), yang dalam hal ini terciptanya **sinergitas**, **kemitraan** dan **kesetaraan** antara *Government* dengan *Civil Society* dalam merumuskan dan melahirkan produk kebijakan, yang pada muara akhirnya kembali

kepada publik, dan jika keterpaduan itu terwujud maka dipastikan pula setiap produk kebijakan publik akan **terterima** dan beroleh **dukungan** secara **berkelanjutan** dari masyarakat secara luas. Dan yang tentunya pula haruslah disadari bahwa dalam proses perumusan kebijakan publik melalui model TBI-*Approach*, sampai melahirkan produk kebijakan publik yang ideal, dipastikan berada pada lingkungan global maupun lingkungan mikro sebagai sistem dan sub sistem yang tidak bisa terhindarkan dalam proses formulasi kebijakan publik yang se ideal apapun.

Tegasnya, bahwa Model TBI-*Approach* lebih menekankan bahwa tidak pada tempatnya lagi di era demokratisasi saat ini, jika pemerintah masih mengandalkan pendekatan Top Down (Top Down-*Approach*) dalam merumuskan setiap kebijakan, tapi seharusnya memberikan ruang gerak yang lebih leluasa lagi untuk tumbuh berkembanganya daya dukung dan partisipasi aktif dari kalangan *private sector* dan civil society melalui pendekatan bottom up (Bottom Up-*Approach*), sehingga secara ideal pula kedua level ini akan mewujudkan pendekatan yang terpadu **bersinergitas** dalam **kemitraan** dan **kesetaraan** yang kokoh (Integrated-*Approach*), dalam kerangka merumuskan dan melahirkan produk kebijakan publik yang memiliki **keberterimaan** publik, dan beroleh **dukungan** yang kuat dari masyarakat serta dijamin **keberlanjutan** kebijakanuntuk kemaslahatan rakyat itu sendiri.

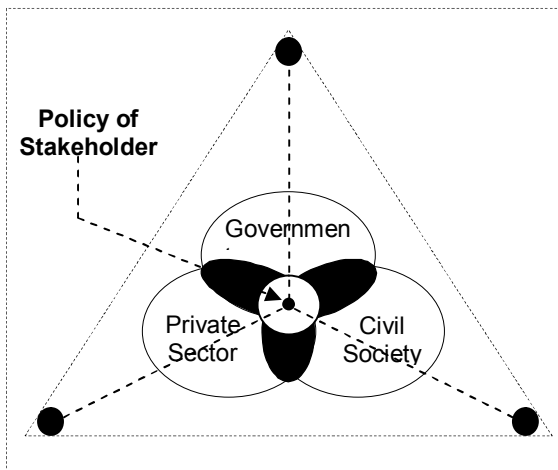
Dalam rangkaian proses dan tahapan Model TBI-*Approach* semestinya memperhatikan apa yang menjadi ***Inputs, Process, Outputs,*** dan ***Outcomes,*** demikian juga pengaruh langsung atau tidak langsung dari **Lingkungan Mikro** dan **Lingkungan Global.**

MODEL MSN-*Approach* DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Tidak sedikit para ahli telah mengemukakan tentang berbagai model implementasi kebijakan publik, dan dari kajian terhadap berbagai model tersebut, maka penulis dapat mewacanakan model atau formula hasil dari pengembangan model implementasi kebijakan, yang juga disadari belum sepenuhnya mengakomodir susbtansi dari kehendak sebuah teori dengan aplikasi empirik, tapi paling tidak penulis dapat menyumbangkan hasil pemikiran akademik dalam tataran kepentingan pengembangan teori atau formula model implementasi kebijakan publik melalui pendekatan *mentality, systems, and networking* atau oleh penulis disebut Model Implementasi Kebijakan melalui MSN-*Approach*. Pemikiran pengembangan teoritik tersebut berangkat dari sebuah realitas bahwa sebuah produk kebijakan yang akan diimplementasikan, dipastikan bermuara atau bersinggungan langsung dengan tiga dimensi *Policy of Stakeholders*, yaitu : *Government, Private Sector,* dan *Civil Society.*

Oleh karena itulah, maka penulis dapat mengemukakan bahwa sebuah produk kebijakan apapun yang siap diimplementasikan, dipastikan bermuara atau bersinggungan langsung dengan tiga dimensi *policy of stakeholders* atau pihak

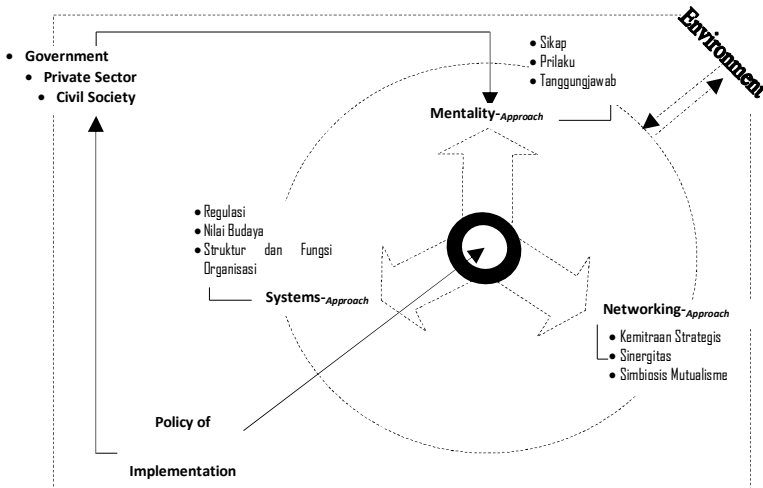
yang berkepentingan dengan kebijakan, yaitu : *Government, Private Sector,* dan *Civil Society*.

Ketiga sektor yang berkepentingan dengan kebijakan publik tersebut dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 5.1 : Tiga sektor yang berkepentingan dengan kebijakan publik versi Yulianto Kadji

Dari ilustrasi gambar diatas, penulis menegaskan bahwa dalam domain *Good Governance* terdapat tiga sektor yang bersentuhan langsung dengan kebijakan publik dan pengelolaan tata pemerintahan, pembangunan dan kemasyarararakatan, yakni *Government, Private Sector,* dan *Civil Society.*

Pemerintah (*Government*) dalam eksistensinya baik sebagai pihak pembuat dan pengambil kebijakan (aktor kebijakan), juga pemerintah sebagai aparatur pelaksana atau implementor kebijakan. Sektor Swasta (*Private sector*) sebagai pihak yang berkepentingan dengan produk kebijakan yang menjaga stabilitas kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan melalui penciptaan dan penyediaan lapangan kerja bagi tenaga kerja usia produktif dan memiliki skills tertentu, maka seharusnya mereka berada pada garda terdepan untuk ikut mendukung

implementasi kebijakan yang berpihak kepada kepentingan publik. Sementara masyarakat sipil (C*ivil society : Perguruan Tinggi, Pers, NGO)*) sebagai pihak yang mestinya menyadari bahwa masyarakat sipil tidak lagi sekedar objek dari sebuah kebijakan, tapi sekaligus juga sebagai subjek dari kebijakan. Dalam hal ini pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan pembangunan, dimulai sejak perencanaan, dan pelaksanaan, pengawasan, serta yang tidak kalah pentingnya adalah keterlibatan masyarakat dalam mengamankan hasil-hasil pembangunan yang benar-benar bersentuhan dengan kepentingan publik.

Sebagai konsekuensi logis dari pandangan tersebut, maka penulis menawarkan bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan perlu mensinergikan peran dan eksistensi dari tiga dimensi *policy of stakeholders* tersebut, yang dapat terwujud dan diaktualisasikan melalui pendekatan *mentality, systems, and net-working* (atau disebut Model Implementasi Kebijakan melalui MSN-*Approach*). Sinergitas antara ketiga pendekatan tersebut dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 5.2 : Model MSN-Approach (Model YK, didisain dan disempurnakan kembali dari Model sebelumnya)

Dari gambar diatas, penulis lebih mempertegas bahwa sebuah kebijakan publik akan menjadi aktual dan terarah dalam implementasinya, jika menggunakan atau memperhatikan paling tidak apa yang disebut dengan Model *MSN-Approach* (Mentality-*Approach*, Systems-*Approach*, dan *Networking-Approach*) atau Pendekatan Mental, Sistem, dan Jejaring Kerjasama antara Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat.

5.1. Mentality-*Approach* (Pendekatan mentalitas)

Dalam aspek implementasi dari sebuah kebijakan, maka yang perlu diperhatikan adalah sejauhmana produk kebijakan itu dapat menyentuh dan merubah perilaku dari pihak aparatur (pembuat dan implementor kebijakan), pihak praktisi bisnis, dan juga masyarakat sebagai subjek dan objek dari kebijakan itu sendiri. Paling tidak dimensi ini mewujud pada indikator fokus:

Pertama, **Sikap** Pemerintah (aparat pembuat/pengambil dan implementor kebijakan), serta sikap kalangan enterpreneur/ *Private Sector* dan *Civil Society*, paling tidak mewujud pada: i) ***Sikap spiritual***, semua elemen baik pemerintah, swasta maupun masyarakat sipil harus semakin mengokohkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt, sebab apapun yang kita kerjakan akan dipertanggungjawabkan kepada-Nya. Sikap spritual itu dapat dideskripsikan dalam bentuk: a) menghargai, b) menghormati, dan c) menghayati ajaran agama yang dianut, dan ii) ***Sikap sosial***, bahwa semua elemen baik pemerintah, swasta maupun masyarakat sipil harus semakin berakhlak mulia, mandiri, demokratis, dan bertanggung jawab. Sikap sosial dapat dideskripsikan dalam bentuk: a) jujur, b) disiplin, c) toleransi, d) gotong royong, e) santun, dan f) percaya diri. Sikap spiritual sebagai perwujudan dari penguatan interaksi vertikal dengan Tuhan Yang Maha Esa, sedangkan sikap sosial sebagai perwujudan eksistensi kesadaran dalam upaya mewujudkan harmoni kehidupan.

Kedua, **Perilaku** Pemerintah (aparat pembuat/pengambil dan implementor kebijakan), serta sikap kalangan

enterpreneur/*Private Sector* dan *Civil Society,* yang dapat dideskripsikan dalam bentuk: a) Memahami dan mengenali perilaku sesuai kode etik dimanapun beraktivitas, b) Melakukan tindakan yang konsisten dengan nilai dan keyakinannya, c) Bertindak berdasarkan nilai meskipun sulit untuk melakukan itu, dan d) Bertindak berdasarkan nilai walaupun ada resiko atau biaya yang cukup besar

Ketiga, **Tanggungjawab** Pemerintah (aparat pembuat/ pengambil dan implementor kebijakan), serta sikap kalangan enterpreneur/*Private Sector* dan *Civil Society,* yang dapat dideskripsikan dalam bentuk: a) kemampuan melaksanakan tugas sesuai prosedur, b) kemampuan mengelola waktu, c) kesediaan menyelesaikan tugas dan d) kemampuan menanggung resiko.

5.2. Systems-*Approach* (Pendekatan Sistem)

Dewasa ini pendekatan sistem dipandang merupakan salah satu pendekatan logis dan analitis terhadap berbagai bidang, termasuk bidang implementasi kebijakan publik. Suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari sejumlah komponen yang saling berhubungan dan berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan.

Berkenaan dengan itulah, maka dapat ditegaskan bahwa setiap kebijakan yang akan diimplementasikan, pasti tidak luput dari pengaruh langsung dan tidak langsung dari sebuah sistem yang melingkupi dari kebijakan itu sendiri. Paling tidak Pendekatan sistem ini dapat mewujud pada indikator fokus sebagai berikut:

Pertama, **Sistem Regulasi** yang dideskripsikan dalam bentuk sub sistem: a) kepentingan publik, b) partisipatif, c) produktif. Dalam hal ini pemerintah sebagai regulator dan juga sebagai implementor (aparatnya), meyakini bahwa regulasi yang dibentuk benar-benar untuk kepentingan publik, menggugah masyarakat sipil dan enterpreneur lebih partisipatif, serta

regulasi juga untuk meningkatkan produktivitas layanan publik secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kedua, **Sistem Nilai Budaya** yang dideskripsikan dalam bentuk sub sistem : a) Kearifan lokal, b) Kekerabatan, dan c) Ke-gotong royong-an. Pemerintah (aparat pembuat/ pengambil dan implementor kebijakan), serta kalangan enterpreneur/*Private Sector* dan *Civil Society* secara bersama mengokohkan dan menghormati sub sistem kearifan lokal berupa : adat budaya, bahasa, etnis dan sub etnis, menjaga kohesivitas kekerabatan serta ke-gotong-royong-an sebagai modal utama penggerak keberhasilan dan keberlanjutan pembangunan.

Ketiga, **Sistem Struktur dan Fungsi Organisasi** yang dideskripsikan dalam bentuk sub sistem : a) interaksi, b) interdependensi, c) integritas. Pemerintah (aparat pembuat/pengambil dan implementor kebijakan), serta kalangan enterpreneur/*Private Sector* dan *Civil Society* secara bersama menyadari akan pentingnya struktur dan fungsi organisasi dalam mengimplementasikan seluruh kebijakan program kemasyarakatan, pemerintahan dan pembangunan yang didukung oleh adanya saling keterhubungan antara pemerintah, masyarakat sipil dan enterpreneur (interaksi), serta saling adanya ketergantuan (interdependensi), berikut adanya keterpaduan antara pemerintah, masyarakat sipil dan enterpreneur dalam kerangka mencapai tujuan bernegara dan bermasyarakat.

5.3. Networking-*Approach* (Pendekatan jejaring kerjasama)

Di era pembangunan saat ini, sangat tidak beralasan jika dalam melaksanakan atau mengimplementasikan sebuah kebijakan untuk kepentingan publik, masih mengandalkan atau mengedepankan semangat sektoral, semangat kelompok, semangat individualistik. Yang tepat adalah bahwa apapun yang dibangun untuk kepentingan publik, seyogyanya mengedepankan semangat sinergitas dan jejaring kerjasama antar *stakeholder* kebijakan publik.

Dalam perspektif implementasi kebijakan publik, maka sinergitas dan jaringan kerjasama dalam prinsip simbiosis mutualisme, *take and give* antara pihak *government, private sector, and civil society* mutlak diwujudnyatakan dalam kerangka membangun untuk kepentingan publik. Jejaring kerjasama hanya akan terwujud, jika ketiga pihak saling menghargai dan mendukung eksistensi masing-masing. Pemerintah berperan sebagai fasilitator, dinamisator, dan motivator pembangunan dalam nuansa desentralistik, pihak swasta sebagai motor penggerak perekonomian publik sekaligus mendukung percepatan implementasi kebijakan publik yang berpihak kepada kepentingan publik, dan rakyat (*civil society*) di era otonomi daerah sadar sedalam-dalamnya bahwa *people power* merupakan energi dinamis baik sebagai objek maupun sebagai subjek dari kebijakan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Paling tidak pendekatan jejaring kerjasama ini ini dapat mewujud pada indikator fokus sebagai berikut:

Pertama, **Kemitraan Strategis,** yang dideskripsikan dalam bentuk sub sistem: a) kerjasama, b) kesetaraan, c) keterbukaan dan d) saling menguntungkan (memberikan manfaat). Pemerintah, *Private Sector*, dan *Civil Society* dalam menjalankan tugas dan kewajiban dalam perspektif implementasi kebijakan sudah seharusnya mengandalkan dan menghandakan kerjasama dalam spirit kesetaraan dan saling terbuka, serta saling memberikan manfaat antar sesama, dalam kerangka mewujudkan kepentingan bersama dalam membangun bangsa lebih utuh dan komprehensif.

Kedua, **Sinergitas** adalah Membangun dan memastikan hubungan kerjasama internal yang produktif serta kemitraan yang harmonis dengan para pemangku kepentingan, untuk menghasilkan karya yang bermanfaat dan berkualitas yang dideskripsikan dalam bentuk sub sistem: a) Aspek kelembagaan, b) Kebijakan dan penganggaran program, c) Sumber daya manusia, d) Data dan informasi, dan e) strategi monev terhadap

kebijakan dan program. Tujuan Sinergitas adalah mempengaruhi perilaku orang secara individu maupun kelompok saat saling berhubungan, melalui dialog dengan semua golongan, dimana persepsi, sikap dan opininya penting terhadap suatu kesuksesan. Pemerintah, Private Sector, dan *Civil Society* dalam menjalankan tugas dan kewajiban dalam perspektif implementasi kebijakan sudah seharusnya memperhatikan aspek kelembagaan, kebijakan dan penganggaran, sumber daya manusia, dukungan data dan informasi, serta strategi Monev yang secara efektif dilaksanakan.

Ketiga, **Simbiosis Mutualisme**, hubungan antara dua pihak yang berbeda dan saling menguntungkan dalam aktivitas kemasyarakatan dan pembangunan, yang dideskripsikan dalam bentuk sub sistem: a) Saling membutuhkan, b) Saling menguntungkan, dan c) Saling mendukung. Pemerintah, Private Sector, dan *Civil Society* dalam menjalankan tugas dan kewajiban dalam perspektif implementasi kebijakan sudah seharusnya mengedepankan kehendak bersama untuk saling membutuhkan, saling menguntungkan dan saling mendukung dalam perspektif keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Demikian pentingnya implementasi kebijakan, sehingga dalam tahapan ini sangat membutuhkan eksistensi dan peran semua pihak, yang dalam hal terjadi keseimbangan ideal antara tiga domain pembangunan, yakni antara *Government*, *Private sector*, dan *Sivil society* dalam mengedepankan kehandalan mentalitas, dan fleksibilitas sistem, serta semakin kokohnya jejaring kerjasama antara *policy of stakeholders* tersebut kearah pencapaian tujuan dan hakekat pembangunan bangsa dan daerah.

KEPEMIMPINAN DALAM PERSPEKTIF IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Leadership atau kepemimpinan merupakan energi dinamis bagi sumber-sumber dan alat-alat, serta manusia dalam suatu organisasi. Demikian pentingnya peran kepemimpinan dalam suatu usaha pencapaian tujuan organisasi, sehingga dapat dikatakan bahwa sukses atau gagalnya yang dialami oleh suatu organisasi dalam perspektif implementasi kebijakan publik, sebagian besar ditentukan oleh kualitas kepemimpinan yang dimiliki oleh orang-orang yang diserahi tugas memimpin dalam organisasi publik itu. Seorang pemimpin yang baik memusatkan perhatian pada apakah dia (memiliki keyakinan dan karakter yang handal), apa yang diketahuinya (pekerjaan, tugas dan sifat manusia), dan apa yang dilakukannya (melaksanakan, memotivasi, dan memberi arah) serta apa yang dikoordinasikannya dalam implementasi sebuah kebijakan organisasi publik.

Dalam tataran ini, dapat ditekankan bahwa seorang pemimpin yang baik adalah seorang yang tidak saja melaksanakan sendiri tindakan-tindakan yang bersifat strategis, akan tetapi seorang pemimpin yang baik khususnya dalam perspektif implementasi kebijakan publik, paling tidak harus mampu mengejawentahkan empat fungsi kepemimpinan (*Leadership function*), yang dideskripsikan berikut ini:

6.1. Pemimpin Sebagai Koordinator

Seorang *leader* dapat pula disebut sebagai koordinator yang dapat menjalankan tugas-tugas koordinasi dalam manajemen implementasi kebijakan publik. Dalam perspektif manajemen kontemporer, maka filosofi tugas-tugas koordinasi menurut penulis, paling tidak mewujud pada tiga dimensi utama, yang formulanya seperti berikut ini:

$$K = H + S + I$$

Keterangan :
K = Koordinasi
H = Harmonisasi
S = Sinkronisasi
I = Integrasi

Koordinasi (K) dalam setiap aktivitas organisasi publik, hanya akan terwujud jika seorang *leader* mampu menciptakan harmonisasi (H), artinya terkondisikan suatu suasana yang aman dan damai dalam kesahajaan yang jauh dari rasa mencekam akibat power otokrasi dan arogansi manajerial seorang *leader,* suasana harmoni yang lebih mendorong produktivitas kerja. Berikut seorang *leader* harus mampu menumbuhkan semangat atau spirit Sinkronisasi (S) atau keselarasan antar intern staf dan pimpinan dalam organisasi, juga menjaga tidak terjadinya tumpang tindih program dan kebijakan organisasi yang dipimpinnya, sebagai wujud sinkronisasi (keselarasan). Selanjutnya seorang *leader* harus mampu menjamin kebersamaan dan kemenyatuan yang lebih terpadu/Integrated (I) yang bermakna diantara para staf dan pimpinan organisasi, sehingga apa yang menjadi visi dan misi organisasi akan tercapai dalam sebuah realitas yang konkrit dan terarah.

Tegasnya, koordinasi (K) yang baik akan tercapai secara komprehensif, jika tercipta-utuhkan kondisi harmonisasi (H), terjadi sinkronisasi (S), dan kehandalan integrasi (I) kebijakan

program dengan dukungan sumber daya manusia serta fasilitas yang memadai untuk kepentingan publik dalam perspektif manajemen implementasi kebijakan publik. Maka, formula K = H + S + I, akan menjadi tawaran kontemporer penulis dalam melihat eksistensi pemimpin dan kepemimpinan dalam perspektif implementasi kebijakan publik.

6.2. Pemimpin Sebagai Fasilitator

Seorang pemimpin harus mampu mengetahui apa yang dibutuhkan oleh organisasi dan implementor kebijakan untuk menghasilkan sesuatu yang dapat dikontrol oleh seorang pemimpin, bagaimana pula seorang pemimpin membuat jalan yang mudah dilewati oleh para implementor untuk meningkatkan prestasi dan kinerjanya, menciptakan kesempatan-kesempatan untuk pemuasan kebutuhan para implementor yang lebih memungkinkan tercapainya produktivitas kerja. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah kemampuan seorang pemimpin dalam mengurangi dan mengeliminir berbagai hambatan dan probelematika yang dapat membuat implementor kebijakan menjadi frustrasi.

Farren dan Kaye memaparkan bahwa: "Pemimpin masa kini dan yang akan datang harus mampu memainkan peran sebagai fasilitator…". Sebagai fasilitator menurut Farren dan Kaye, setidaknya seorang *leader*: *pertama,* berkewajiban membantu stafnya untuk mengenal nilai-nilai kompetensi dan karir mereka, minat dan pekerjaan, serta ketrampilan dan *skills*-nya yang dapat dikembangkan, *kedua,* membantu mengerti pentingnya perencanaan strategis dan implementatif dalam pencapaian tujuan organisasi, *ketiga,* menciptakan suasana terbuka dimana seorang staf dapat mengemukakan pendapatnya tentang pekerjaan dan pengembangan organisasi, dan *keempat* membantu staf untuk mengerti dan mengartikulasikan apa yang mereka inginkan dari karya mereka, khususnya dalam menyukseskan implementasi kebijakan organisasi.

Sebagai fasilitator, seorang pemimpin tidak hanya menyampaikan informasi kepada implementor kebijakan, akan tetapi harus menjadi fasilitator yang mengedepankan prinsip *"to facilitate of working"* (memberi kemudahan dalam bekerja) kepada para impelementor kebijakan, agar mereka dapat bekerja dalam suasana yang menyenangkan, gembira, penuh semangat, tidak cemas, dan berani mengemukakan pendapat secara terbuka, sebagai modal dasar bagi para implementor untuk berkembang dan siap beradaptasi, menghadapi berbagai kemungkinan dan tantangan.

Dengan demikian seorang pemimpin dalam meng-implementasikan sebuah kebijakan publik, seharusnya memiliki dan menerapkan hal-hal berikut ini: a) tidak berlebihan mempertahankan pendapat dan keyakinan, atau kurang terbuka, b) dapat lebih mendengarkan para implementor kebijakan, terutama tentang aspirasi dan perasaannya, c) mau dan mampu menerima ide para implementor yang inovatif, dan kreatif, bahkan sesulit sekalipun, d) lebih meningkatkan perhatiannya terhadap hubungan dengan implementor kebijakan, e) dapat menerima *feedback*, baik yang sifatnya positif maupun negatif, dan menerimanya sebagai pandangan yang konstruktif demi pengembangan peran organisasi yang dipimpinnya, f) toleransi terhadap kesalahan yang diperbuat oleh implementor kebijakan selama kesalahan itu masih dapat diperbaiki untuk kepentingan suksesnya pelaksanaan sebuah kebijakan publik, dan g) menghargai prestasi dan kinerja implementor kebijakan sebagai upaya peningkatan produktivitas organisasi.

6.3. Pemimpin Sebagai Motivator

Kepemimpinan adalah suatu proses yang kompleks dimana seorang *leader* mampu mempengaruhi implementor kebijakan untuk mencapai suatu visi, misi, tugas, atau sasaran, dan mengarahkan para implementor dengan cara membuat

kondisi organisasi lebih kohesif. Wirjana (2005:11) mengemukakan bahwa kepemimpinan akan efektif bila: "Pemimpin dapat memberi inspirasi, memberi dukungan dan motivasi kepada yang dipimpinnya untuk bekerja sama, bertindak mencapai tujuan organisasi dan di dalam melakukan hal itu yang dipimpin akan mengalami proses pengembangan kepemimpinan, sehingga kelak merekapun akan dapat menjadi pemimpin".

Sebagai seorang motivator, maka pemimpin harus mampu mengarahkan dan mendorong perilaku atau keinginan para implementor dalam melaksanakan setiap kebijakan organisasi. Dalam dimensi inilah, seorang pemimpin dapat melakukan hal-hal seperti: i) memberikan penghargaan yang patut kepada implementor yang memiliki kinerja dan prestasi yang baik, ii) sebaliknya konsisten juga dalam menerapkan sanksi kepada implementor yang lalai dalam tugasnya, iii) sebagai seorang leader mampu memberi contoh teladan yang baik, agar bisa diikuti dan ditaati oleh implementor kebijakan, karena memang antara sikap, perilaku, dan tindakan seorang pemimpin harus seiring sejalan, satu kata dalam aksi.

Sebagai motivator dalam perspektif implementasi kebijakan, maka seorang pemimpin harus mampu membangkitkan semangat dan motivasi kerja para implementor kebijakan, sehingga menyebabkan terjadinya suatu perubahan energi yang ada pada diri para implementor, baik menyangkut kejiwaan, perasaan, maupun emosi, dan kemudian bertindak atau melaksanakan sesuatu pekerjaan dalam kerangka mencapai tujuan yang ditetapkan. Relevansinya dengan itulah, maka seorang pemimpin dipandang sebagai motivator yang handal ketika memperhatikan prinsip-prinsip, antara lain: a) bahwa para implementor akan bekerja keras jika memiliki minat dan perhatian terhadap tugas dan pekerjaannya, b) memberikan *job description* yang jelas dan dapat dimengerti oleh para

implementor, c) memberikan penghargaan terhadap hasil kerja dan prestasi para implementor, dan, d) memberikan penilaian terhadap kinerja para implementor secara tranparan, berkeadilan dan dapat dipertanggung-jawabkan.

6.4. Pemimpin Sebagai Dinamisator

Dalam dimensi ini proses kepemimpinan bermuara pada eksistensi seorang pemimpin yang memiliki kemauan dan kemampuan untuk berubah, memiliki suatu sikap yang dinamis dan tidak statis. Hal ini diperlukan karena pada kenyataannya semua berubah, dan yang tidak berubah itu adalah perubahan itu sendiri. Karena itulah, seorang pemimpin dalam melaksanakan tugas-tugas kepemimpinannya, maka seorang pemimpin harus dapat mendinamisir dalam menciptakan suasana kondusif yang menyenangkan bagi semua staf ataupun implementor kebijakan organisasi. Hal inilah yang relevan dengan apa yang ditegaskan oleh Fiedler bahwa: *"In the very favorable conditions in which the leader has power, informal backing, and a relatively wellstructured, task, the grouf is ready to directed, and the grouf expects to be told what to do".*

Kondisi dinamis merupakan suatu situasi yang kondusif dan menyenangkan dimana pemimpin dapat diterima oleh para implementor kebijakan, sebaliknya pemimpin juga mampu melihat dan menerima perbedaan kompetensi dari para implementor untuk dibimbing menjadi sebuah kekuatan organisasi dalam rangka mengimplementasikan tugas-tugas dan kebijakan organisasi yang dipimpinnya. Tegasnya, seorang pemimpin mampu mendinamisir suatu iklim yang aman bagi semua implementor dalam melaksanakan kegiatan sesuai bidang tugasnya masing-masing.

KAPASITAS DAN PERILAKU APARATUR BIROKRASI DALAM PERSPEKTIF IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Hakekat birokrasi sebagai suatu organisasi, lembaga dan institusi telah mampu bahkan kokoh posisinya dalam masyarakat dan sistem pemerintahan modern. Kosa kata birokrasi berasal dari istilah yang dikembangkan oleh Reiheer Von Stein pada tahun 1821 dengan perkembangan asal mula dari kosa kata"*buralist*", kemudian menjadi kata birokrasi atau "*bureaucracy*" yang akhir-akhir ini ditandai dengan cara kerja yang rasional, impersonal dan legalistik (Thoha,1995:15).

Birokrasi berasal dari kata "*bureau*" yang berarti meja tulis, yang selalu diartikan sebagai suatu tempat para pejabat bekerja. Kemudian istilah *bureaucracy* didefinisikan sebagai pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional, inilah esensi dari birokrasi (Albrow,2005:9). Sedikitnya ada tujuh pengertian yang terkandung dalam istilah birokrasi, (Albrow,2005:105-132). yaitu : *1) Rational organization, 2) Organizational inefficiency, 3) Rule of official, 4) Public administration, 5) Administration by official, 6) Type of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rules, 7) An essential quality of modern society.* Dengan melihat pengertian birokrasi yang beraneka

ragam seperti yang disampaikan Albrow diatas, maka penafsiran birokrasi tergantung dari perspektif mana seseorang melihat birokrasi itu sendiri.

Membahas birokrasi tidak bisa terlepas dari peran Weber yang dijuluki sebagai bapak birokrasi. Menurut Weber (dalam Albrow,1989:34) birokrasi rasional semakin penting dan merupakan proses yang tidak dapat dihindari. Pentingnya otoritas legal rasional dalam organisasi adalah ciri-ciri utama dari birokrasi Weber. Bagaimanapun modernnya suatu organisasi tetap memerlukan birokrasi, hanya saja dalam prakteknya perlu penyesuaian-penyesuaian.

Karakteristik utama teori birokrasi weber (disebut dengan tipe ideal dengan ciri-ciri sebagai berikut : 1) pembagian kerja, 2) struktur hirarki, 3) aturan formal dan prosedur, 4) impersonalitas, 5) karir didasarkan atas prestasi, dan 6) rasionalitas.

Lebih lanjut penjelasan tentang birokrasi dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1) Atribut-atribut Birokrasi. Max Weber (1864-1920) meng-klasifikasikan apa yang disebutnya dengan "birokrasi ideal", dengan elemen-elemen antara lain sebagai berikut:
    a. Ada spesialisasi yuridiksi, jabatan-jabatan, tugas-tugas, pembagian kerja dan kewenangan yang mengacu pada tujuan organisasi.
    b. Ada hirarki kewenangan untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dari jabatan-jabatan tertentu yang terintegrasi dengan kewenangan yuridiksinya. Dalam banyak rancangan birokrasi yang sangat rasional, organisasi birokrasi tersebut biasanya dikepalai oleh seorang pemimpin yang berwewenang.
    c. Struktur karir dimana para karyawan birokrasi bekerja, diatur melelui berbagai spesialisasi dan kepangkatan.
    d. Umumnya struktur birokrasi itu bersifat permanent, perubahannya hanya terjadi karena hal-hal yang signifikan.

e. Umumnya organisasi birokrasi itu relative selalu besar.

2) Bagaimana organisasi birokrasi itu berfungsi, dapat dijelaskan sebagi berikut :
   a. Bersifat impersonal atau dehumanisasi; tidak berasaskan suka atau tidak suka, tetapi obyektif dan netral dalam penilaiannya.
   b. Bersifat formal; tidak tergantung pada orang, tetapi lebih pada jabatan (desk). Sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang digariskan (ada *job analysis* dan j*oib description* yang jelas).
   c. Terikat aturan yang dioperasikan dengan aturan yang jelas dan dapat dipelajari dengan baik.
   d. Disiplin yang tinggi; setiap anggota organisasi birokrasi terikat aturan main yang telah ditetapkan, dan mendapat ganjaran dan hukuman yang sudah ada aturannya yang jelas.
3) Posisi kekuasaan dalam birokrasi seharusnya bersifat sangat efisien, mempunyai kekuatan dan kekuasaan yang besar dan jelas, selalu berkembang karena tuntutan lingkungan yang berkembang.
4) Hal-hal kontroversial yang sering terjadi dalam organisasi birokrasi antara lain:
   a. Sering mendapat pemimpin yang kurang memiliki kompetensi teknik yang baik (misalnya pemimpinnya adalah jabatan politis yang tidak selalu memiliki kompetensi teknik yang baik).
   b. Sering muncul aturan-aturan yang tidak/kurang jelas
   c. Sering ada ‘organisasi dibawah tangan’ yang mem-pengaruhi kebijakan formal
   d. Sering terjadi konflik dan peran yang membingungkan
   e. Pembinaan anggota birokrasi sering tidak didasarkan pada standar rasional yang jelas dan obyektif.
5) Pendekatan manajemen ilmiah (*Scientific management*), dimaksudkan agar berbagai kelemahan birokrasi dapat

diatasi, antara lain dengan melakukan upaya-upaya manajemen.

a. Mempelajari secara ilmiah sifat dan pembegian tugas para anggota
b. Melakukan seleksi personal secar baik secara fisik, mental/ psikologis sesuai dengan karakteristik tugas-tugas dan jabatan-jabatan yang ada.
c. Mencari upaya untuk meningkatkan motivasi, kepuasan kerja agar kinerja anggota birokrasi dapat maksimal
d. Merancang aliran kerja sedemikian rupa sehingga prosesnya mengalir dengan baik dan terjadi efisiensi dan efektifitas.

Walaupun istilah birokrasi mencakup pengertian organisasi, untuk publik maupun privat, namun dalam pemakaian yang lebih luas istilah birokrasi lebih umumdigunakan sebagai organisasi publik daripada privat. Seperti halnya dengan tipe ideal birokrasi yang dikemukakan oleh Max Weber lebih banyak dijumpai ciri-ciri tersebut pada organisasi pemerintah daripada organisasi privat. Hal tersebut terjadi karena organisasi publik memiliki tugas yang lebih kompleks dan rumit dibandingkan organisasi privat yang lebih sederhana, sehingga struktur organisasi publik lebih besar dan kompleks. Disamping itu tuntutan pasar yang lebih besar dan cepat berubah menyebabkan organisasi privat berupaya menyederhanakan prosedur organisasinya agar dapat lebih cepat memberi respon kepada perubahan pasar.

Gartson (1993:5) mengemukakan definisi birokrasi sebagai suatu bentuk strutur organisasi yang memiliki hirarki dengan personil yang menempati posisi tertentu ditunjuk oleh suatu kekuasaan diluar organisasi itu sendiri dengan dukungan dan tanggung jawab yang ditetapkan oleh peraturan yang jelas. Hal penting lainnya yang terkandung dalam pengertian birokrasi Gartson adalah mengenai kebijakan yang dilaksanakan oleh birokrasi itu yang berasal

dari luar (sumber kekuasaan), dan paling tidak kebijakan yang harus dilaksanakan oleh birokrasi harus mendapat penetapan dari badan lain yang menjadi sumber kewenangan dan kekuasaan.

Birokrasi pemerintah sebagai organisasi kekuasaan, memiliki kemampuan untuk mempengaruhi, merekayasa, dan mengubah lingkungan dengan menggunakan kewenangan, kekuatan, paksaan dan kekerasan yang sah. Oleh karena itu birokrasi pemerintah bisa bertahan hidup lebih lama, dengan mengorbankan lingkungan dan masyarakat. Birokrasi pemerintah sangat formal sehingga strukturnya sukar berubah cenderung menentang perubahan, lebih reaktif daripada responsif.

Lingkungan eksternal yang paling mempengaruhi birokrasi pemerintah adalah faktor politik, hukum, sosial budaya serta teknologi. Faktor politik berupa perubahan kebijakan politik yang diikuti dengan perubahan peraturan perundangan, factor sosial budaya berupa tata nilai masyarakat dan aparatur dimana organisasi pemerintah berada, faktor teknologi berupa kemajuan teknologi dalam berbagai aspek teknologi informasi dan komunikasi, teknologi pengolahan data serta teknologi peralatan perkantoran, dan lain sebagainya.

Dari berbagai pendapat tentang birokrasi, pada dasarnya pengertian birokrasi dapat diklasifikasikan atas tiga kategori (Santoso,1995:14), yaitu:

1) Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau-rationality*) seperti yang terkandung dalam pengertian *Hegelian-Bureaucracy* dan *Weberian Bureaucracy*;
2) Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) yang diungkapkan oleh Karl Marx,Laski,Robert Michels. Donald P. Warwick, Michael Crocier, Fred Luthan dan sebagainya;

3) Birokrasi dalam pengertian netral (*value-free*) artinya tidak menganggap birokrasi sebagai suatu yang baik atau buruk.

Pengertian birokrasi netral sejalan dengan istilah *governmental bureaucracy* seperti yang dinyatakan oleh Almon dan Powel (dalam Santoso,1995:19) yaitu : *The governmentaal bureaucracy is a group of formally organization offices and dutiies, linked in a complex grading subordinates to the formal role-makers".* Dengan demikian, birokrasi adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, ada jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal.

Birokrasi pemerintah mengalami perubahan dalam kerangka mencapai tujuan, bukan saja karena lingkungan dimana organisasi itu berada menggalami perubahan, tetapi juga tujuan dari organisasi itu sendiri mengalami perubahan. Perubahan tujuan organisasi ini merupakan suatu keharusan, agar organisasi dapat menyesuaikan permasalahan, tuntutan dan keinginan masyarakat. Perubahan tujuan ini penting, karena tujuan yang ditetapkan organisasi akan menjadi pedoman, referensi dan sekaligus mengukur kinerja organisasi yang bersangkutan dalam menjalankan tugas.

Munculnya model *New Public Management* (Loffter,1996:3-6), merupakan kritik terhadap model birokrasi klasik, dengan ciri-ciri sebagai berikut : *1) Orienting to service consumer or customers, 2) Personel management decentralization and resource, 3) Flexible in financial management, 4) Performance measured, comparison cost and achievement calculated, 5) Investment of development personel quality and technology, 6) Listen corefully to competition (in) market.*

Apabila dicermati ciri-ciri birokrasi tersebut diatas, maka pada prinsipnya birokrasi model *New Public Management*, menghendaki agar pelaksanaan birokrasi dikelaola sebagaimana mengelola institusi perusahaan swasta/privat. Setidaknya ada ada empat model yang dapat dipergunakan untuk menggambarkan model *New Public Management*

(Ferlie,1997:9-15), yaitu : *1) The efficiency Drive; 2)Downsizing and Desentralization; 3) In searh of Excellence; 4) Public Service Orientation.*

The Efficiency Drive muncul pada sekitar pertengahan tahun 1980 yang menghendaki sektor publik dikelola secara bisnis dengan prinsip efisiensi dan berorientasi pada pencapaian keuntungan sebesar-besarnya, dan menerapkan fungsi-fungsi manajemen sektor privat kedalam sektor publik.

Downsizing and Decentralization merupakan perbaikan dari model *The Efficiency Drive*, yaitu melakukan pergeseran dari manajemen hirarkis kepada manajemen kontrak *(Flat)*. Birokrasi yang paling ideal adalah dengan menerapkan manajemen kontrak dan struktur organisasi yang mendatar *(flat),* menjadikan birokrasi ramah terhadap setiap pengguna jasa atau pelanggan. Model ini birokrasi memberikan kesempatan kepada pegawai untuk melakukan inovasi dan kreativitas dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa.

In Searh of Excellence menerapkan perlunya inovasi dalam birokrasi. Selain itu, model ini juga menekankan pentingnya menerapkan budaya organisasi. Sistem rekrutmen pegawai dan pengembangan dilakukan dengan sistem merit dan terbuka. *Public Service Orientation* berupaya memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai pengguna jasa dengan menggunakan prinsip-prinsip yang dilakukan sektor swasta dalam melayani pelanggan. Model ini menekankan perlunya tetap menjaga kualitas dan pelayanan yang maksimal dan prima yang diberikan kepada masyarakat sebagai pengguna jasa sebagaimana layaknya sektor swasta memperlakukan pelanggannya.

Paradigma baru mengenai perubahan sifat dan perilaku pemerintah, tuntutan agar pemerintah berubah dan intensitas perlunya reformasi/perubahan secara total, dipicu karena beberapa alasan :

1) Dunia berubah demikian cepatnya sehingga gagasan yang dilaksanakan hari ini besok akan menjadi usang.
2) Dunia tanpa batas (*borderless world*), yang dikatakan oleh pakar manajemen Jepang Kenichi Ohmae dalam bukunya *The Borderless World(1990)* dan *The End of The Nation State(1996*) memberikan banyak tantangan khususnya bagi ilmu pemerintahan nasional guna melanjutkan proses kesinambungan kebijakannya khususnya timbulnya globalisasi keuangan dan Investasi.
3) Globalisasi ekonomi dan keuangan dan investasi terus menerus meningkat. Dalam globalisasi keuangan dan investasi, mata uang telah menjadi komoditi yang diperdagangkan di bursa saham sehingga sector riil dikalahkan oleh integrasi keuangan global. Ingat kekuatan *Quantum Fund* George Soros, memicu krisis ekonomi nasional negara-negara di Asia.
4) Pertumbuhan dalam bidang deregulasi dan regulasi pada perusahaan besar.
5) Tantangan yang terus bermunculan.
6) Tingkat kemajuan teknologi.
7) Munculnya sektor swasta yang peranan dan fungsinya melebihi negara nasional sehingga kekuatan negara dikalahkan oleh keuasaan sector swasta.

Peter Senge (1994: 57-233) menyatakan bahwa agar organisasi mampu secara terus menerus menyesuaikan diri dengan tantangan yang dihadapi, lembaga harus dibangun sebagai organisasi pembelajar (*learning organization*). Untuk dapat menjadi organisasi pembelajar terdapat 5 disiplin yang harus diadopsi: 1) *System thinking*, yaitu kerangka konseptual untuk membuat keseluruhan pola pikir menjadi lebih jelas sehingga dapat membantu mengembangkan pola pikir menjadi lebih efektif, 2) *Personal mastery*, yaitu orang yang memiliki kemampuan memahami dan mempengaruhi, memanfaatkan situasi mengklasifikasikan masalah secara berkesinambungan, memperdalam visi pribadi dengan

memfokuskan enerji mengembangkan sikap ulet dengan melihat realita secara obyektif, 3) *Mental model*, yaitu suatu pemikiran terbaik yang dimiliki untuk menjalankan roda organisasi yang meliputi: i) pemikiran yang brillian dan strategis yang dapat diwujudkan dalam program aksi. Berpikir sistemik digunakan dalam kebijakan pelaksanaan. ii) menjadikan proyek percobaan sebagai proyek pengembangan untuk mendapatkan hasil yang memuaskan, iii) melakukan penyatuan beberapa program dengan pendekatan relevansi program yang saling mendukung, iv) menyatukan pendapat, *image,* dan persepsi yang berbeda antara para manajer dengan pendekatan kekeluargaan dan diikuti dengan perbuatan nyata. 4) *Share vision*. Upaya menghimpun visi dari anggota organisasi untuk menghasilkan suatu tujuan. Ada dua prinsip dan upaya untuk mengarahkan sikap ke suatu visi: *i) commitment: wants it. Will make it happen. Creates whatever laws (structure) are needed. ii) enrollment: wants it. Will to whatever can be done within the spirit of the law.* 5) *Team learning*, yaitu suatu proses dari sikap bekerjasama dan meningkatkan kapasitas dari tim untuk mewujudkan hasil dari kemauan bersama anggota organisasi.

Sejalan dengan H.G. Frederickson (1998), bahwa paradigma administrasi baru, menuntut kapabilitas dan kapasitas sektor pemerintahan dan swasta dalam pelayanan public. Osborn dan Plastrik (1996: 38-39) menamakan paradigma baru administrasi publik dengan spirit pemerintahan kewirausahaan. Selanjutnya dijelaskan bahwa bahwa untuk mewirausakan birokrasi perlu mengubah genetik (DNA) yang dimiliki pemerintah dengan strategi baru yang mampu mengubah struktur birokrasi menjelma menjadi birokrasi baru yang produktif. Genetik (GNA) yang dimiliki pemerintah adalah tujuan, insentif, akuntabiltas, kekuatan internal, dan budaya. Genetik tujuan strateginya dirubah dengan *core strategy* (strategi dasar), genetik insentif dirubah dengan *consequences strategy* (strategi konsekuensi),

pertanggung jawaban dirubah dengan *customer strategy* (strategi pelanggan), kekuatan internal dirubah dengan *control strategy* (strategi pengendalian), dan budaya dirubah dengan *culture strategy* (strategi budaya). Kelima strategi ini disebut *The five C's*. Pendekatan untuk strategi dasar adalah kejelasan tujuan, kejelasan peran, dan kejelasan pengarahan. Pendekatan untuk strategi konsekuensi adalah persaingan yang terkelola, manajemen perusahaan, dan kinerja manajemen. Pendekatan strategi pelanggan adalah pilihan pelanggan, pilihan persaingan, jaminan kualitas pelanggan. Pendekatan strategi pengendalian adalah pemberdayaan organisasi, pemberdayaan pegawai, dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan pendekatan strategi budaya adalah mengubah sikap, menyentuh perasaan, dan menenangkan pikiran.

Good Governance dan pelayanan prima dapat diwujudkan jika Pemerintah menerapkan prinsip-prinsip *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler; 1996). Osborne dan Gaebler menjelaskan bahwa pemerintahan hendaknya diselenggarakan dengan jiwa wirausaha, yaitu bersifat partisipatif, kompetitif, berorientasi pelanggan, antisipatif, dan terdesentralisasi. Dalam fungsi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah; yang semakin meningkat sebagai stimulator pembangunan dan sebagai pengendali pembangunan; Osborne and Gaebler (1996:14) telah menyatakan betapa pentingnya dilaksanakan suatu perubahan otoritas pemikiran pemerintahan kepada pemahaman Reinventing Government. Untuk itu, pemerintahan perlu diselenggarakan dengan menggunakan 10 prinsip sebagai berikut:

1) Pemerintahan *katalis*, yaitu pemerintah lebih banyak mengarahkan daripada melaksanakan tugas-tugas atau mengayuh.
2) Memberikan wewenang kepada masyarakat ketimbang melayani.

3) Pemerintahan yang kompetitif, yaitu selalu mengarahkan agar pelayanan diberikan lebih baik, berlomba memberi pelayanan terbaik.
4) Pemerintahan digerakkan oleh misi, yang sebelumnya digerakkan oleh peraturan.
5) Pemerintahan yang berorientasi kinerja, hasil karya. Dengan demikian mendorong orang untuk mencari hal-hal yang baru (kreatif).
6) Pemerintahan yang berorientasi kepada pelanggan, yaitu memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan para birokratnya.
7) Pemerintahan yang berorientasi wira-usaha yaitu yang menghasilkan, bukan sekedar membelanjakan atau menghabiskan anggaran.
8) Pemerintahan yang selalu bersikap antisipatif yaitu melakukan pencegahan lebih diutamakan daripada mengobati atau menyelesaikan masalah.
9) Pemerintahan yang terdesentralisasi: dari hirarki menuju partisipatif dan tim kerja. Dengan demikian akan lebih fleksibel, efesien, inovatif, dan produktif.
10) Pemerintahan yang berorientasi pasar yaitu pemerintahan yang mendongkrak melalui pasar.

Pembaruan pemerintahan seperti yang diuraikan diatas merupakan usaha agar dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, yang oleh Taufik (1999:86-87) ditegaskan bahwa kualitas birokrasi yang diharapkan adalah :

1) Birokrasi pemerintahan (aparatur pemerintahan) yang bersih dan berwibawa.
2) Profesionalisme aparatur pemerintahan yang memadai dan dapat secara cepat dan tepat tanggap terhadap permasalahan yang dihadapi.
3) Reformasi birokrasi pemerintahan agar dapat difokuskan pada kualitas dan kecepatan pelayanan terhadap masyarakat , sesuai dengan perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

4) Kerjasama tim yang efektif adan efisien antar depertemen baik antar sektoral atau yang bukan, mampu menhasilkan suatu kekuatan nyata bagi pemerintah dalam menghadapi permasalahan-permasalahan akibat persaingan global.
5) Kemampuan manajemen dalam setiap unit birokrasi pemerintah yang dapat menangani sertiap permasalahan pembangunan yang dihadapi.
6) Birokrasi yang memihak kepada kepentingan rakyat banyak sesuai dengan visi dan misis yang telah disetujuai bersama.
7) Di bidang hubungan luar negeri, kualitas personalia perlu ditingkatkan misalnya kemampuan melobi dan sebagainya.

Sejalan dengan itu, Rasjid (1997 : 13) menyatakan bahwa; aparatur yang tangguh dan berkualitas memerlukan pembinaan yang ditujukan pada upaya memahami misi, fungsi dan tugas pokok pemerintahan. Disinilah dibutuhkan peranan aparatur pemerintahan daerah. Seperti pendapat Drucker dalam Dwijowijoto (2001 : 87), *" the center of modern society, economy and community is not technology, its not information. It is not productivity. It is managed institution as the organ of society to produce result".*

Model-model birokrasi yang dikemukakan para ahli, dapat dinyatakan bahwa model birokrasi yang ideal untuk saat ini adalah model birokrasi yang mengutamakan pelayanan kepada masyarakat (*customer-driven organization*). Pentingnya menempat-kan masyarakat sebagai pelanggan yang harus dilayani dan diutamakan kepentingannya merupakan hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Aparatur birokrasi semakin dituntut untuk menerapkan *" putting customers first, common sense government, work better and cost less".* Gore (1994:5). Model ini mengawinkan model birokrasi publik dengan manajemen privat yang mengutamakan masyarakat/pelanggan (*customer-driven government*).

7.1. Teori dan Konsep Budaya Organisasi

Budaya organisasi dapat didefinisikan sebagai persepsi umum yang dibentuk oleh organisasi untuk membedakan organisasi tersebut dari organisasi yang lain (Robbins, 1994:572). Dengan demikian mempelajari budaya organisasi menjadi penting, hal ini disebabkan asumsi bahwa organisasi yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang bekerja sama memerlukan budaya organisasi, yang dapat dijadikan pedoman tingkah laku yang telah disepakati bersama dalam organisasi. Budaya organisasi itu merupakan cermin dari organisasi yang membedakannya dengan organisasi lainnya.

Secara mendasar budaya organisasi adalah aturan main dalam organisasi itu. Budaya organisasi tampil dalam 10 (sepuluh) karakteristik (Robbins, 1994:572-592), sebagai berikut:

1) Inisiatif perorangan (*individual initiative*), tampil dalam bentuk tingkatan tanggungjawab, kebebasan, dan ketidakterikatan yang dimiliki seseorang.
2) Toleransi atas resiko (*risk tolerance*), tempil dalam bentuk peluang dan dorongan terhadap personil untuk bersikap agresif, inovatif dan berani mengambil resiko.
3) Pengarahan (*direction*), yaitu tingkat kemampuan organisasi dalam menciptakan sasaran dan performance yang diharapkan secara jelas.
4) Integrasi (*integration*), yaitu tingkatan keadaan yang menunjukkan bahwa unit-unit dalam organisasi didorong untuk bekerjasama secara koordinat.
5) Dukungan manajemen (*management support*), yaitu tingkatan dukungan yang jelas dari para manajer terhadap bawahannya dalam hal komunikasi, bimbingan dan dukungan.
6) Pengendalian (*control)*, yaitu sejumlah ketentuan, aturan dan sejumlah supervisi langsung yang digunakan untuk mengawasi dan mengendalikan perilaku pegawai.

7) Bukti diri (*identity*), ialah tanda keanggotaan suatu organisasi yang lebih menunjukkan keterikatan pada suatu organisasi secara keseluruhan, bukan pada suatu unit atau profesi tertentu.
8) Sistem imbalan (*reward system*), ialah tingkatan alokasi imbalan / salaris/promosi berdasarkan kriteria kinerja personil sebagai lawan dari berdasarkan kriteria *seniority, favouritism* dan sebagainya.
9) Toleransi konflik (*conflic tolerance*), yaitu tingkat keterbukaan bagi pegawai untuk menghembuskan konflik dan kritik.
10) Pola komunikasi (*communication patterns*), yaitu tingkatan jaringan komunikasi organisasi terhadap hirarki otoritas formal.

Dari karakterisirik tersebut diatas, budaya organisasi sebagai nilai-nilai dominan yang didukung oleh organisasi, falsafah yang menuntun kebijakan organisasi terhadap pegawainya, cara pekerjaan dilakukan ditempat itu, asumsi dan kepercayaan dasar yang terdapat diantara anggota organisasi. Dengan demikian dalam budaya organisai tersirat adanya nilai-nilai yang harus dipatuhi dan diterima anggota organisasi serta dijalankan dalam setiap kegiatan organisasi.

Budaya organisasi yang kuat sangat penting dalam organisasi, karena mendasari setiap tingkah laku anggota organisasi dan terutama penting ketika menghadapi perubahan dalam organisasi. Robbins (1994:483), menyatakan bahwa budaya organisasi yang kuat dicirikan oleh nilai inti dari organisasi yang dianut dan dirasakan bersama secara luas. Makin banyak anggota organisasi yang menerima nilai-nilai inti, menyetujui jajaran tingkat kepentingannya, dan merasa sangat terikat kepadanya, maka makin kuat budaya tersebut.

Berkaitan dengan budaya organisasi tersebut, Osborne dan Plastrik (1997:252) menyatakan sebagai berikut : *An organization's culture signal to people the appropiate attitudes and*

behaviors for success in organization. it is social reality, an ongoing phenomenon from which people consciously and unconscoiusly draw guidance. It provides powerful gudesposts that tell people what they should do, feel, and think.

Sikap dan perilaku yang nampak dan muncul dalam suatu organisasi menggambarkan budaya organisasi. Budaya organisasi juga memberikan rambu-rambu kepada setiap anggota organisasi tentang bagaimana memberikan pelayanan kepada masyarakat. Memahami budaya organisasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan dengan berusaha mengenalinya secara mendalam.

Budaya organisasi oleh Greenberg dan Baron (1997:471) sebagai kerangka kerja kognitif yang terdiri dari sikap, nilai dan norma perilaku dan harapan-harapan yang dibentuk oleh anggota-anggota organisasi. Menurut pendapatnya ada tujuh unsur budaya organisasi, yaitu :

1) Inovasi (*inovation*)
2) Stabilitas *(stability*)
3) Orientasi terhadaap orang (*orientation toward people*)
4) Orientasi terhadap hasil (*result-orientation*)
5) Easygoingnes
6) Perhatian yang mendetail
7) Orientasi pada kerjasama.

Fungsi budaya organisasi dikaitkan dengan pemerintahan, Ndraha (1997:17), menyatakan sebagai berikut :

1) Sebagai identitas dan citra suatu masyarakat. Identitas ini terbentuk oleh berbagai faktor seperti sejarah, kondisi dan posisi geografis, sistem sosial, politik dan ekonomi, dan perubahan nilai-nilai di dalam masyarakat. Perbedaan dan identitas budaya dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah di berbagai bidang.
2) Sebagai pengikat suatu masyarakat. Kebersamaan adalah faktor pengikat anggota masyarakat yang kuat.
3) Sebagai sumber. Budaya sebagai sumber inspirasi, kebanggaan, dan sumber daya. Budaya dapat menjadi

komoditi ekonomi misalnya wisata budaya, benda budayan dan produk budaya.

4) Sebagai kekuatan penggerak dan pengubah. Karena budaya terbentuk melalui proses belajar mengajar, maka budaya itu dinamis, tidak statis dan tidak kaku.
5) Sebagai kemampuan untuk membentuk nilai tambah.
6) Sebagai pola perilaku. Budaya berisi norma tingkah laku dan menggariskan batas-batas toleransi sosial.
7) Sebagai warisan. Budaya disosialisasikan, dan diajarkan kepada generasi selanjutnya.
8) Sebagai pengganti/substitusi formalisasi, sehingga tanpa diperintah orang akan melakukan tugasnya.
9) Sebagai mekanisme adaptasi terhadap perubahan. Dilihat dari sudut ini, pembangunan seharusnya merupakan proses budaya.
10) Sebagai proses yang mempersatukan. Melalui proses *value sharing* masyarakat dipersatukan, tidak seperti sapu lidi, tapi ibarat rantai.
11) Sebagai produk proses usaha mencapai tujuan bersama dan sejarah yang sama.
12) Sebagai program mental sebuah masyarakat.

Pada dasarnya budaya organisasi merupakan keseluruhan yang membentuk perilaku organisasi dari pimpinan puncak sampai pada aparatur birokrasi tingkat bawah. Dengan memahami pentingnya fungsi budaya organisasi dalam pemerintahan, maka pemahaman tentang budaya organisasi pemerintahan yang baik perlu semakin ditingkatkan, karena pada dasarnya budaya organisasi bersifat dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Secara teoritik nampak jelas hubungan antara perilaku eperatur birokrasi dengan budaya organisasi. Hal ini karena pola perilaku aparatur birokrasi didasarkan pada pemikiran bahwa pola perilaku aparatur birokrasi orientasi berkaitan dengan sistem kerja, sistem penghargaan, serta pengarahan kerja dari pimpinan. Pola perilaku aparatur birokrasi

berkaitan dengan variabel situasi yang mencakup karakteristik tugas dan karakteristik pegawainya.

Perubahan budaya organisasi merupakan suatu pekerjaan yang sulit dilakukan. Merubah budaya organisasi adalah tugas seorang pemimpin, yang harus mempunyai keberanian untuk mengubah budaya organisasi yang tidak baik kearah budaya yang baik dan mendukung pembangunan. Dari pendapat-pendapat tersebut diatas, jelaslah bahwa budaya organisasi perlu dikembangkan secara terus menerus di dalam organisasi, yang pada dasarnya bersumber dari pimpinan organisasi dengan dukungan semua orang di dalam organisasi. Oleh karena itu perubahan-perubahan di dalam organisasi juaga akan berpengaruh pada perubahan budaya organisasi yang juga melibatkan orang-orang di dalam organisasi. Untuk melaksanakan perubahan organisasi, Dessler (2000:294) menawarkan 10 (sepuluh) langkah sebagai berikut:

1) *Establish a sense of urgency.*
2) *Mobilise commitment to change through joint diagnosis of business problems.*
3) *Create a guiding coalition.*
4) *Develop a shared vision.*
5) *Communicate the vision.*
6) *Enable employees to fasilitate the change.*
7) *Generates shortterm wins.*
8) *Consolidate gains and produce more change.*
9) *Anchor the new ways of doing things in the company's culture.*
10) *Monitor progress and adjust the vision as required.*

Dengan demikian untuk melakukan perubahan budaya organisasi, harus dimulai dengan upaya menumbuhkan kebersamaan keinginan untuk berubah dikalangan anggota organisasi, baik melalui pendekatan-pendekatan informal maupun melalui pendidikan dan pelatihan yang lebih bersifat formal. Menumbuhkan minat untuk melakukan perubahan budaya organisasi, dapat dilakukan melalui upaya

memberikan informasi tentang manfaat yang akan diterima apabila budaya lama yang kurang baik itu ditinggalkan. Disini peran pimpinan organisasi sangat diperlukan dalam melaksanakan perubahan budaya organisasi, keberhasilan dan kegagalan perubahan budaya organisasi sangat tergantung dari peranan pemimpin dalam organisasi.

7.2. Kompetensi Aparatur Birokrasi dalam Perspektif Implementasi Kebijakan Publik

Kompetensi aparatur merupakan pilar utama agar institusi birokrasi dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, khususnya dalam perspektif implementasi kebijakan publik. Untuk itulah maka diperlukan adanya langkah-langkah dalam upaya pengembangan orientasi perolehan atau kualifikasi yang berhubungan dengan kompetensi-kompetensi yang dibutuhkan, agar aparatur birokrasi dapat berperan secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Berbicara tentang kompetensi itu sendiri, tidak sedikit para ahli telah mengemukakan berbagai pandangan dan pendapat tentang kompetensi tersebut, antara lain:

4. Glimore (1996:42) menegaskan bagwa kompetensi merupakan sesuatu yang terdiri atas motif, bakat, keterampilan, serta aspek-aspek yang berkaitan dengan peran sosial, atau ilmu pengetahuan yang dimiliki oleh seseorang.
5. Kandampully (2001:118), mengemukakan bahwa Kompetensi merupakan keterampilan di dalam pengelolaan hubungan antar pribadi dan para pegawai yang memberikan pelayanan kepada pelanggan.
6. Conway (1994:8) mengemukakan bahwa kompetensi merupakan karakteristik tertentu yang melandasi seseorang dengan performasi pekerjaan yang baik.

7. Civelli (1998:50) menyatakan bahwa kompetensi merupakan karakteristik pribadi seseorang dan bagaimana mereka menggunakannya dalam lapangan kerja dan profesinya.
8. Bergen (1997:57) mengemukakan bahwa kompetensi merupakan pribadi yang sangat mendasar, yang berperan terhadap faktor-faktor yang akan berpengaruh pada sukses atau tidaknya suatu pekerjaan pada suatu situasi tertentu. Kompetensi merupakan sesuatu yang berkaitan dengan nilai, standar pandangan hidup dan kehidupan, serta mengkait kepada diri sendiri serta orang-orang lain disekitarnya.
9. Boutler (1999:51) menegaskan bahwa kompetensi merupakan karakteristik yang mendasari seseorang untuk mampu menunjukkan suatu prestasi kerja yang baik dalam bidang pekerjaan, peran dan situasi tertentu.
10. Robotham (1996:27) bahwa kompetensi merupakan perilaku tertentu dari suatu individu, yang ditunjukkan dari bagaimana individu tersebut bereaksi terhadap lingkungan organisasinya.
11. Martin (1994:24) menegaskan bahwa kompetensi merupakan suatu yang menyangkut fungsi, peran, tugas, keterampilan, kemampuan atau sifat-sifat pribadi seseorang.

Pembinaan dan pengembangan sumber daya aparatur birokrasi merupakan bagian integral dari kepentingan untuk meningkatkan kualifikasi aparatur birokrasi sesuai dengan tuntutan masyarakat. Siagian (1994:179) telah menegaskan pentingnya pembinaan kualitas sumber daya aparatur birokrasi yang dianggap memegang posisi sentral dalam organisasi birokrasi. Pembinaan sumberdaya aparatur birokrasi mencakup faktor-faktor kualifikasi, keterampilan, jumlah, kemampuan pelaksanaan tugas dan masa kerja.

Spencer & Spencer (1993:9) mengatakan *"Competency is underlying characteristic of an individual that is causally related to*

criterion-reference effective and/or superior performance in a job or situation". Jadi kompetensi adalah karakteristik dasar seseorang yang berkaitan dengan kinerja berkriteria efektif dan atau unggul dalam suatu pekerjaan dan situasi tertentu. Selanjutnya Spencer & Spencer menjelaskan, kompetensi dikatakan *underlying characteristic* karena karakteristik merupakan bagian yang mendalam dan melekat pada kepribadian seseorang dan dapat memprediksi berbagai situasi dan jenis pekerjaan. Dikatakan *causally related*, karena kompetensi menyebabkan atau memprediksi perilaku dan kinerja. Dikatakan *criterion-referenced*, karena kompetensi itu benar-benar memprediksi siapa-siapa saja yang kinerjanya baik atau buruk, berdasarkan kriteria atau standar tertentu.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, Robbins (2001:45-49) menyatakan bahwa kapasitas individu dalam menjalankan tugas pekerjaannya didasarkan pada kemampuan intelektual dan kemampuan phisik (*intelectual and physical abilities*).

Dalam hubungannya dengan hal tersebut, Metsner (1976:7), telah menggarisbawahi pentingnya perolehan atau kualifikasi sumberdaya aparatur birokrasi yang menyangkut faktor profesionalisme, ekspertasi, spesialisasi dan kapabilitas dalam pemilihan alternatif dan penanganan informasi serta implementasi kebijakan publik. Selanjutnya juga ditawarkan konsep yang disebut sebagai konsep alternatif teknokrasi. Konsep ini merujuk kepada acuan-acuan orientasi profesional dan keahlian. Secara lebih rinci diungkapkan hal-hal yang mengacu kepada perlunya kehadiran analis-analis birokrasi yang mampu membantu menyiapkan pengolahan informasi kebijakan. Serta ditambahkan pula bahwa birokrasi yang profesional, ahli dan spesialis, performansinya selalu ditandai oleh adanya kemampuan-kemampuan khususnya di bidang analisa kebijakan publik.

Pandangan Harmon dan Mayer (1986:207), membahas perlunya kapasitas sumber daya manusia (aparatur) untuk menopang proses manajemen pemerintahan yang demokratik

dan secara politis dinilai akuntabel yang melengkapi perolehan-perolehan teknis yang harus dipunyai oleh para pengemban amanat tanggungjawab publik atau implementor kebijakan publik. Adapun perolehan-perolehan (*achievements*) harapan pertama-tama adalah kemampuan pencitraan hal-hal yang bersifat mentalistik (*mental construct/image*) yang perlu dioperasionalkan dalam wujud tampilan moralis yang kompleks yang dapat memandu tindakan pejabat yang berupa tanggungjawab publik (*public responsibility*). Konsep anjuran itulah yang kemudian disebut sebagai kepedulian intra organisasional (*intra organizational concern*) yang dipasang dalam kolom normatif yang nantinya dapat memandu tindakan responsif aparat. Konsep tersebut sangat bertalian dengan isu etika profesional (*professional ethic*) yang digunakan memandu tindakan yang korek bagi penunaian dharma pemerintahan oleh para birokrat yang selanjutnya disebut sebagai kode etika profesi bagi suatu entitas kelembagaan birokrasi publik modern.

Hasil temuan analisis diagnostik Departemen Dalam Negeri (2002:15), menemukan adanya gejala yang berkaitan dengan penanganan masalah moral, perilaku dan profesionalisme aparatur birokrasi, sebagai berikut:

a. Sumber daya aparatur birokrasi yang terdiri dari korps pamong praja daerah dalam kenyataan belum mempunyai kedewasaan sosial politik.
b. Sumber daya aparatur birokrasi belum mempunyai pengalaman memadai dan kurang profesional dan jauh dari memuaskan untuk menangani isu-isu otonomi daerah.
c. Aparatur birokrasi pemerintahan daerah belum dapat memposisikan dirinya non-partisan dan cenderung dikooptasi oleh kekuatan politik tertentu.

Masih diperlukan adanya diagnosa perilaku (*diagnostic of human behavior*) yang jeli dengan meletakkan komitmen pribadi pada nilai-nilai yang mencerminkan dalam kadar

akuntabilitas yang dapat secara esensial merasuk dalam penafsiran makna demokrasi. Indikator-indikator utama dari perolehan-perolehan dimaksud perlu dipenuhi dengan cara inovasi sumber daya apatur yang diabadikan untuk kepentingan peningkatan mutu kehidupan berkarya. Pemegang otoritas kedinasan selanjutnya diharapkan perlu berpegangan pada etos kerja, kerelaan, ketulusan dan kejujuran untuk menampilkan profil ideal SDM yang menangani pekerjaan lembaga publik. Siagian (1994:54) dalam hubungannya ini berpendapat yang menggarisbawahi perlunya upaya bina perilaku disamping peningkatan keterampilan dan penggalangan persepsi bagi pencapaian misi organisasi. Ingraham dan Romzek (1994:44) juga telah mengamati dengan rinci isu-isu akuntabilitas dan fleksibilitas sistem personil (*issues of accountability in flexible personel system*) yang diperlukan untuk menggalang perilaku akuntabel dan responsibel para pegawai negeri. Selanjutnya digarisbawahi perlunya penyertaan isu-isu atau dimensi-dimensi dimaksud dalam substansi strategi menejemen dalam suatu pola kaitan konsep yang kompleks dan terstruktur.

Dalam penggalangan profesionalisme dan pegangan norma etika dalam pengembanan tugas dan implementasi kebijakan publik, juga menganjurkan langkah-langkah yang sejenis (Mosher:1968:97; Southerland,1986:24), yang berpendapat bahwa, dalam kerangka penyelenggaraan manajemen publik yang pada hakekatnya merupakan sinergi dan sintesa antara MBO (*Management by Objective*) dan MBI (*Management of Interest*) dalam pelaksanaan embanan mandat publik dirasakan perlu adanya pegangan etos normatif bagi para individu dalam menjalankan peran, posisi dan kedudukannya sebagai bagian integral yang tidak terpisahkan satu sama lain yang menghayati misi organisatoris secara rinci.

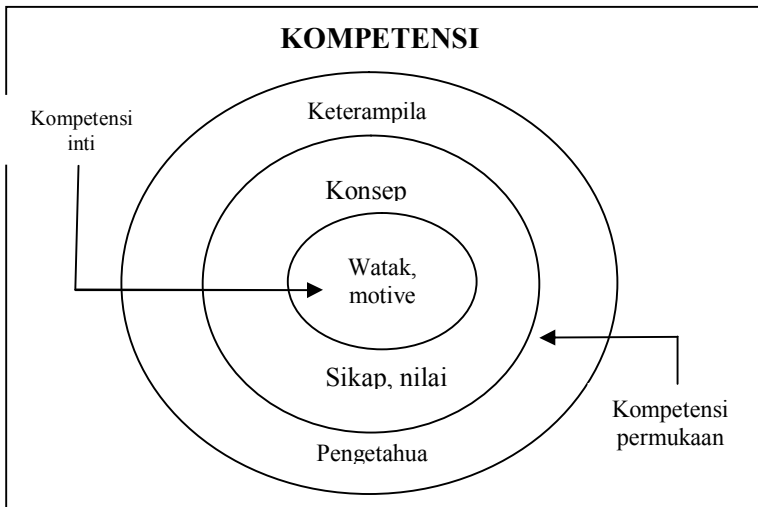
7.3. Dimensi-dimensi Kompetensi Aparatur Birokrasi dalam Perspektif Implementasi Kebijakan Publik

Kecakapan unsur-unsur birokrasi (*bureaucracy skill*) atau expertise *profesional staffed* bagi sebuah birokrasi sudah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan. Sumber daya manusia menurut Minzberg (1985:467), memiliki dimensi-dimensi yaitu : spesialisasi pekerjaan, pelatihan, formalisasi perilaku dan staf pendukung antara lain (*spezialization of job, training and indoctrination, formalization of behavior and support staff*) yang selama ini telah dianggap berperan sebagai kunci mekanisme koordinasi yang amat penting kedudukannya untuk meningkatkan status posisi dan status birokrasi secara lini horisontal model birokrasi yang tersaji, dari yang pertama birokrasi sederhana (*simple bureaucracy*) kearah mesin birokrasi, profesional birokrasi, birokrasi divisional, dan adhokrasi(*machine bureaucracy, profesional bureaucracy, divisionalized form and adhocracy*).

Faktor spesialisasi keahlian (*expert specialization*) yang bertalian dengan hal tersebut diatas dan pencantuman standar-standar profesional (*profesional standards*) yang dipersyaratkan, pada akhirnya dianggap sebagai pilihan inovatif yang tepat dalam upaya mendekatkan jarak antara nilai-nilai, pandangan-pandangan, harapan-harapan yang dijanjikan oleh pemerintah dengan tampilan kenyataan kapabilitas dilapangan sebagai upaya sukses aparatur dalam setiap implementasi kebijakan publik.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, Robbins (2001:37) menyebut kompetensi sebagai *ability,* yaitu kapasitas seseorang individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan. Selanjutnya dikatakan bahwa kemampuan individu dibentuk oleh dua faktor, yaitu faktor kemampuan intelektual dan kemampuan fisik. Kemampuan intelektual adalah kemampuan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan mental sedangkan kemampuan fisik adalah kemampuan yang di perlukan untuk melakukan tugas-tugas

yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan, dan keterampilan.

Menurut Spencer dan Spencer (1993: 9-11), kompetensi dibentuk oleh lima hal, yaitu motif (*motive*), watak *(traits),* konsep diri *(self concept),* pengetahuan *(knowledge),* dan keterampilan *(skill).* Motif dan watak merupakan kompetensi inti atau kompetensi sentral, sedang pengetahuan dan keterampilan disebut sebagai kompetensi individu yang bersifat *"intent"* yang mendorong untuk digunakannya pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki. Gambar berikut meragakan kerangka konseptual kompetensi menurut Spencer dan Spencer (1993:11).

Gambar 7.1. Model Kompetensi Individu Spencer dan Spencer

Berbeda dengan konsepsi Spencer, Goleman (1998) mengungkapkan bahwa kompetensi seseorang erat berkaitan dengan kecerdasan yang dimilikinya. Oleh karena itu, kompetensi seseorang pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kompetensi pribadi dan kompetensi sosial. Kompetensi pribadi meliputi kesadaran

diri, pengaturan diri, dan motivasi. Sedang kompetensi sosial meliputi empati dan keterampilan sosial.

Perhatian terhadap unsur manusia (*human nature*) selanjutnya telah melahirkan kepentingan untuk melakukan secara sistematis desain sistem sumber daya manusia atau human system design agar dengan demikian birokrasi publik semakin berfungsi dan berperilaku layak dalam hal memenuhi harapan dan aspirasi publiknya. Dalam hubungannya dengan ini Pucik (1993 :109) telah memberikan perhatiannya tentang pentingnya pengembangan bakat-bakat kecakapan, kapabilitas, perangai, mentalitas dan penyelarasan tingkah laku (*human talents,skill ability, traits, mentality and behavioral adjustment*) untuk mengimbangi penataan pajangan struktur dan fungsi yang elegan yang telah dikemukakan. Untuk itu diperkenalkan konsep yang disebut sebagai isu lunakmanusia (*soft people issue*) mellalui upaya-upaya proaksi, koopsi dan adaptasi.

Pendekatan masalah SDM ini juga dilakukan oleh Griffin (1987:342), yaitu dengan mencantumkan desain matrik organisasi publik yang terdiri dari pajangan komponen-komponen utama spesialisasi yang beragam dalam area fungsional yang menyangkut keahlian di bidang pengambilan keputusan dan ekspertasi khusus, selain adanya komitmen yang tinggi untuk melengkapi komponen proses manajerial, kerja yaktni delegasi dan desentralisasi. Sedangkan Suradinata (1997:17) menggarisbawahi perlunya pembinaan dimensi afektif disamping kognitif dan psikomotorik yang berupa keterampilan dan pengalaman. Kesatuan keperibadian yang utuh dari perilaku kebijakan perlu dibina agar terdapat keseimbangan antara kepakaran, keterampilan, pengalaman dan sikap mental. Pembinaan sumber daya aparatur birokrasi perlu secara sinergis memadukan aspek-aspek mental spiritual, sikap tata pikir,

profesionalitas, rasionalitas, dan ketrampilan dalam rangka pengembangan jiwa patriot.

Danim (1995:21) telah melengkapi secara elaboratif konsep-konsep termaksud dengan memajang seperangkat matrik kualitas SDM yang meliputi kualitas-kualitas harapan sebagai berikut :

1) Kesehatan jasmani;
2) Berkualitas intelektual;
3) Terampil selaran dengan embanan tugas;
4) Berkualitas spiritual;
5) Jujur;
6) Sadar dan loyal sebagai pejuang bagi pencapaian tujuan publik;
7) Mempunyai sikap dan jiwa pengabdian;
8) Komitmen terhadap disiplin nasional;
9) Mempunyai etos kerja yang produktif;
10) Menghargai tata nilai, norma idiil dan etis.

Lebih lanjut dalam pembahasan Staw (1989:235) sifatnya melengkapi bahasan tersebut datas yang intinya mengetengahkan perlunya penyertaan unsur-unsur kreativitas, terutama dalam hubungannya dengan penunaian dharma bakti tugas-tugas luhur yang dikembangkan dari potensi bakat-bakat intrinsik individu yang melengkapi jalur-jalur kognisi pribadi yang disebut dengan istilah teknis sebagai keahlian kreatif relevan (*creative relevant skill*). Pendekatan psikologi humanistik ini telah berhasil menyoroti alternatif perilaku personalitas. Semakin spesifik dan mendalam Gartson (1983:22), mengamanatkan bahwa intervensi bina sumber daya insani dimasa mendatang kiranya dapat menyentuh secara mendalam dimensi-dimensi sikap, perilaku, etos kerja dan derajat pengabdian yang disebut sebagai kewajiban afirmatif yang perlu ditata secara proaktif.

Hersey dan Blancard (1995:76) telah mengkonfirmasi argumentasi-argumentasi diatas dengan membenarkan adanya kepentingan bagi penataan perilaku dan sikap disamping inovasi aspek-aspek kognitif, selain kemampuan afektif dan konatif bagi keperluan bina sumber daya insani.

Lebih jauh dari pembahasan diatas adalah yang dikemukakan oleh Burn (1994:17), telah menggarisbawahi pentingnya desain jejaring kerja lembaga-lembaga publik lokal dengan memajang konsep-konsep unggulan dimaksud (*network of local agency in public affairs*). Akuisisi mentalitas pegawai/pejabat dengan standar-standar perilaku yang mampu membawa kapabilitas birokrasi tidak hanya bersifat proaktif, kooptif dan adaptif semata-mata, akan tetapi bahkan diharapkan lebih jauh mereka mampu bertindak reaktif dan responsif, sehingga organisasi publik mampu menjadi pemegang peran penyelenggara negara yang penting dengan pilihan cara dalam menanggapi dinamika proses politik yang dinamik dan berkembang. Oleh sebab itu, maka analog dengannya perlunya diperhatikan isu-isu yang dapat memacu produktivitas penanganan urusan publik dengan penggalangan komitmen etika, orientasi, partisipasi, akuntabilitas, cara kerja produktif, toleran, orientasi nilai dan peleburan diri dalam visi/misi organisasi yang bersifat multi dimensional tersebut telah dirumuskannya suatu strategi intervensi etika yang tersusun dalam satuan matrik. Thoha (1987:20) dalam kajiannya yang rinci telah berhasil merancang model diagnostik bina SDM yang direkomendasikan sebagai formula pengembangan individu maksimum yang disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4
Definisi Keselarasan dan Contoh Isu Diagnostiknya

No.	Keselarasan	Isu Diagnostik
1	*2*	*3*
1.	Individu – Organisasi Formal	Sampai seberapa jauh kebutuhan tertampung dalam pengaturan formal organisasi
2.	Orang – Faham	• Sampai seberapa jauh orang tidak faham akan struktur formal. • Sampai seberapa jauh titik temu bisa dicapai antara tujuan individu dengan tujuan organisasi.
3.	Individu – Tugas	• Sampai seberapa jauh kebutuhan individu selaran dengan tugasnya. • Sampai seberapa jauh kecakapan dan kemampuan individu sesuai dan selaran dengan tuntutan tugasnya.
4.	Individu Informal	• Sampai seberapa jauh kebutuhan individu selaras dengan struktur informal. • Sampai seberapa jauh struktur informal mempergunakan sumber individu.
5.	Tugas – Organisasi Formal	• Apakah pengaturan formal telah sesuai dengan tugas-tugas yang akan dibebankan. • Apakah pengaturan formal cenderung untuk memotivasi perilaku yang konsisten dengan tuntutan tugasnya.
6.	Tugas – Informal	• Apakah struktur informal telah dapat membantu pelaksanaan tugas. • Apakah struktur informal menghalangi atau mendorong terlaksananya tugas dengan baik.

Dengan pembahasan tersebut diatas, dalam pembinaan SDM sebagai upaya meningkatkan kualitas manajemen publik telah dianggap sebagai faktor penentu bagi keberhasilan

pelaksanaan kegiatan organisasi publik. Upaya dimaksud dapat dilaksanakan dengan cara seleksi dimensi-dimensi yang relevan dan substansi faktor normatif, dengan memperhatikan konsep-konsep sebagai berikut : penggunaan otoritas yang menguntungkan kepentingan publik yang tulus, terbuka, disiplin, etis dan berkarakter moral; orientasi pribadi; pemikiran modern, profesional, expert dan teknologi; dan performa serta budaya kerja unggulan.

Untuk mengukur kemampuan sumber daya aparatur birokrasi, dalam penelitian ini peneliti mengunakan konsep Suradinata (1997:17), yaitu : Keahlian/ kepakaran, Ketrampilan, Pengalaman dan Sikap mental. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Pucik (1993 :109) telah memberikan perhatiannya tentang pentingnya pengembangan bakat-bakat kecakapan, kapabilitas, perangai, mentalitas dan penyelarasan tingkah laku (*human talents,skill ability, traits, mentality and behavioral adjustment*). Juga sejalan dengan pendapat Robbins (1998:45-49) menyatakan bahwa kapasitas individu dalam menjalankan tugas pekerjaannya didasarkan pada kemampuan intelektual dan kemampuan phisik (*intelectual and physical abilities*)

Adapun alasan pemilihan kedua konsep tersebut sebagai dasar pengukuran kemampuan sumber daya aparatur birokrasi di Kabupaten Tangerang, didasarkan kepada kecocokan dengan situasi dan kondisi di lapangan.

7.4. Perilaku Birokrasi dalam Perspektif Implementasi Kebijakan Publik

Perilaku birokrasi merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi, atau perilaku birokrasi = fungsi (individu dalam lingkungan organisasi). Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dan kapabilitas dan kapasitas individu atau aparat selaku abdi Negara atau pemerintah dan pelayan

masyarakat yang secara hirarkhi sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab dalam tata administrasi. Dengan demikian, mereka diharapkan dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi Negara.

Dalam kaitan itu Robbins (1998:1) menegaskan bahwa: "*organization behavior is the systematic of study that actions and attitudes of people exhebit within organization*", sementara Schermerhorn et al. (1996:6) mengemukakan bahwa: "*organizational behavior is the study of individuals and groups in organization*". Selanjutnya Kreitner and Kinicky (2001:10) mengatakan bahwa: *"an interdisciplinary field dedicated to better understanding and managing people at work"*, pada bagian lain Newstrom and Davis (2002:35) mengemukakan bahwa: *"a collection of people working together in division of labaour to achieve a common purpose"*.

Pada dasarnya perilaku manusia terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitasnya, selanjutnya oleh Ndraha (2003:33), bahwa: "Perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, atau organisasi), sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian" .

Pandangan mengenai besarnya permasalahan yang dapat ditimbulkan oleh sisi kejiwaan dari manusia sebagai individu ditegaskan oleh Hersey dan Blanchard (1995 :1), sebagai berikut : banyak masalah penting yang dihadapi tidak berada dalam tataran dunia nyata (kebendaan) akan tetapi timbul dalam dunia manusia, dan kegagalan yang terbesar sebagai manusia terletak pada ketidakmampuan untuk menjamin adanya kerjasama dan pemahaman di antara kita sebagai sesama manusia, terutama hal yang berkaitan dengan aspek kejiwaan yang tidak nampak.

Kerjasama dan pemahaman dalam pernyataan tersebut diatas adalah isu pokok di dalam sebuah organisasi, karena dengan tergalangnya kerjasama serta terbentuknya

pemahaman (persepsi), baik pada individu, antar individu atau kelompok, maupun pemahaman atas berbagai hal mengenai aspek organisasi merupakan aspek penting dalam pencapaian sebuah tujuan dalam organisasi. Kerjasama sangat berkaitan dengan tingkat motivasi, sedang pemahaman berkenaan dengan upaya pembelajaran, keduanya merupakan kegiatan kognitif dalam kajian perilaku manusia.

Perilaku pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitasnya, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap yang potensial dapat menjelaskan perilaku tertentu. Oleh karena itu kepentingan seseorang melandasi perilakunya dengan kata lain perilaku seseorang itu banyak dipengaruhi oleh kepentingannya. Walaupun demikian patut disadari bahwa perilaku seseorang tidak saja dipengaruhi oleh faktor kepentingan internal, namun dapat juga dipengaruhi oleh faktor eksternal yang merupakan respon spontan terhadap kondisi tertentu.

Kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kelancaran terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, salah satunya adalah perilaku birokrasi. Cara pandang birokrasi terhadap pelayanan dan kualitasnya sangat menetukan tindakan yang akan diambil. Perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan , tidak sekedar dilihat dari segi pendekatan struktur dan fungsi administrasi, melainkan juga dari segi pendekatan antropologis, sosiologis dan psikologis merupakan aspek penting dalam pelayanan publik.

Syafiie (1999:1337), menyatakan bahwa dalam melihat perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan publik, memandang pentingnya pendekatan antropologi :

Secara antropologis, perilaku birokrasi akan berkaitan atau ditentukan oleh budaya yang melatari atau menjadi preferensi individu pejabat publik. Artinya kecenderungan perilaku seorang birokrat dapat dibentuk oleh budaya

kedaerahan, baik yang bersifat kawula gusti maupun yang bersifat partisipan. Budaya kawula gusti biasanya ditandai oleh sifat-sifat nepotisme, primodialisme dan federalisme. Sementara itu budaya partisipan bercirikan egaliterialisme, progresif, asertif dalam menegakkan hak dan kewajiban.

Secara sosiologis, perilaku birokrasi dalam konteks pelayanan publik harus dipandang sebagai usaha penataan masyarakat (Soemardjan, 1984:45). Artinya para administrator sejauh mana mampu dalam mengadakan teknik pendekatan masyarakat. Sebaliknya juga perlu dilihat sejauh mana rakyat bersedia dipimpin, diurus dan diatur dalam hubungan antara manusia dalam masyarakat negara. Jadi dalam hal ini pemerintah juga dianggap salah satu dari kelompok manusia. Hanya bedanya pemerintah merupakan kelompok masyarakat yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan memerintah.

Secara psikologis, perilaku birokrasi akan berkaitan dengan perilaku pribadi. Disiplin ilmu psikologi telah memberikan kontribusinya dan terus menambah pengetahuan di bidang perilaku organisasi adalah ahli-ahli teori belajar, teori kepribadian, psikologi bidang konseling, dan organisasi (Muklas, 2005:23). Awalnya para psikolog organisasi ini terlibat dalam masalah-masalah kelelahan, kebosanan, dan faktor-faktor lain yang relevan dengan kondisi kerja yang bisa mengganggu efisiensi kerja. Akhirnya, kontribusi ini lebih meluas lagi, yang meliputi proses belajar, persepsi, kepribadian, latihan, efektivitas kepemimpinan, pemenuhan kebutuhan dan motivasi, kepuasan kerja, proses pengambilan keputusan, penilaian prestasi kerja, pengukuran sikap, teknik pemilihan pegawai, desain kerja, dan stres di tempat kerja.

Hasil yang diinginkan dari setiap perilaku adalah performanya, Winardi (2004:199). Perilaku yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas-tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai sasaran-sasaran sesuatu tugas. Perilaku merupakan fungsi dari variabel individual, variabel

keorganisasian , dan variable psikologikal. Perilaku yang menghasilkan pekerjaan merupakan keunikan masing-masing orang, proses yang melandasinya sama bagi setiap orang. Dari konstrusi teori-teori dan riset tentang perilaku dapat disimpulkan sebagai berikut : (1) Perilaku timbul karena sebab. (2) Perilaku diarahkan karena tujuan. (3) Perilaku yang dapat diamati(masih) dapat diukur. (4) Perilaku yang tidak langsung dapat diamati (seperti berpikir, berpersepsi) juga penting dalam mencapai tujuan. (5) Perilaku bermotivasi.

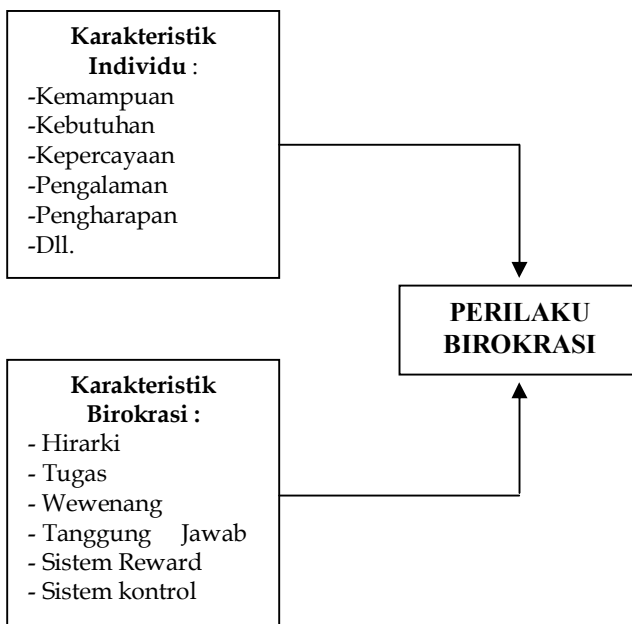
Perilaku pada hakikatnya merupakan fungsi interaksi antara seseorang dengan lingkungannya (Thoha, 2002:184). Interaksi tersebut melibatkan kepribadian manusia yang kompleks dengan lingkungannya yang memiliki tatanan tertentu. Proses terjadinya perilaku, pada umumnya timbul karena rangsangan lingkungannya, sehingga perilaku manusia memiliki sifat yang berbeda. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya kemampuan, kebutuhan, cara berpikir untuk menentukan pilihan, pengalaman dan reaksi terhadap sesuatu. Ini adalah formula psikologis, dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang (aparat) itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya.

Formulasi psikologis ini dapat dituliskan dengan rumus (Thoha, 2002:184), sebagai berikut :

$$P = f(I, L)$$

P = perilaku
f = fungsi
I = Individu
L = lingkungan

Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antara individu- individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu yang mendukung organisasi itu. Individu membawa kedalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman, dan sebagainya. Ini semua merupakan karakteristik individu, dan karakteristik ini akan memasuki lingkungan baru, misalnya birokrasi.

Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri. Jika karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut, maka timbulah perilaku birokrasi. Model umumnya dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 7.2. Model Umum Perilaku Birokrasi

Memahami perilaku manusia merupakan titik pangkal untuk dapat mengerti perilakunya dalam organisasi. Suatu pandangan yang berorientasi kesisteman adalah jalan yang paling mudah untuk mengerti perilaku manusia, yang dalam pandangan tersebut, perilaku manusia ditentukan oleh proses masukan dan keluarannya. Hal ini berarti harus menganggap bahwa perilaku manusia adalah sebagai suatu sistem yang terbuka, bukan sesuatu yang dapat diisolasi dan manusia berintegrasi dengan lingkungannya serta hidup dalam lingkungannya.

Perubahan perilaku anggota suatu organisasi dipengaruhi oleh pola hubungan yang terjadi di dalam organisasi antara individu yang satu dengan individu yang lainnya. Keeratan hubungan dalam suatu organisasi menentukan norma organisasi tersebut dan mempengaruhi kinerja seseorang. Suatu norma kelompok yang berlaku akan memberikan bimbingan dan arah bagi perilaku anggota organisasi, atau diharapkan sebagai alat bagi para anggota organisasi agar berperilaku sesuai dengan norma yang sudah ditentukan dan disetujuai bersama walaupun tidak semua anggota selalu bertindak dan berperilaku sesuai dengan norma tersebut. Pengaruh norma sangat menentukan perilaku seseorang yang dapat berupa penyesuaian, kompliansi dan akseptasi. Penyesuaian atau konformitas, menurut Indrawijaya (1989:119), adalah suatu perubahan perilaku atau kepercayaan terhadap kelompok atau organisasi, sebagai akibat tekanan kelompok, baik yang betul ada maupun yang dibayangkan ada.

Setiap perilaku dari individu, disebabkan oleh interaksi sikap yang kompleks, nilai-nilai dan variable-variabel situasional yang rumit, seperti tekanan sosial, pilihan tingkah laku aktual, peristiwa sosial, dan sikap-sikap yang saling bertentangan yang sering menyebabkan seseorang untuk bertindak kearah pelanggaran atas pilihan sikapnya. Hal tersebut yang merupakan suatu reduksi yang menyebabkan

individu didalam organisasi berperilaku. Jelaslah bahwa manusia yang berada dalam suatu organisasi sering menyesuaikan perilakunya. Seseorang dalam penyesuaian yang bersifat kompilasi secara nyata bertindak dan berperilaku sesuai dengan norma yang berlaku, tetapi tidak sampai di hati nuraninya sendiri.

7.5. Dimensi-dimensi Perilaku Birokrasi dalam Perspektif Implementasi Kebijakan Publik

Pada prinsipnya dimensi-dimensi perilaku manusia nampak dalam berbagai aktivitas keprilakukannya sendiri, apalagi dalam implementasi kebijakan publik. Jika aktivitasnya secara individu maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku individu. Sebaliknya jika seseorang tampil dan berada dalam kelompok maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku kelompok. Jika seseorang hidup dalam lingkungan sosial kemasyarakatan, maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku sosial. Jika seseorang warga organisasi, maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku organisasi. Perilaku adalah fase peragaan terakhir atau akibat dari suatu siklus aktivitas pemenuhan kebutuhan, kepentingan, motivasi dan sikap tertentu.

Pada akhirnya perilaku aparatur pemerintahan daerah yang sangat diharapkan adalah perilaku yang professional dalam mewujudkan aspirasi rakyatnya yang tercermin dalam bentuk pelayanan yang baik, sehingga akan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat kepada para penyelenggara pemerintahan daerah.

Karakteristik perilaku aparatur birokrasi, ditinjau dari pendekatan administrasi, lebih menekankan pada tipe birokrasi model Weber berupa *rule organization*, sedangkan pendekatan lainnya, yakni *human approach*, lebih menekankan pada hubungan antar manusia, baik secara lingkungan internal organisasi maupun eksternal organisasi. Pendekatan pertama lebih menekankan pada struktur formal organisasi,

sedangkan pendekatan kedua lebih pada aspek tata hubungan manusia, baik pendekatan sosial, budaya maupun psikologi social, yang terdapat pada perilaku individu, dan organisasi. Pengaruh lingkungan berupa nilai sosial budaya dan social politik turut mewarnai perilaku birokrasi, karena kedudukan birokrasi selaku *agent of society and culture.*

Keseluruhan perilaku aparatur birokrasi tercermin dalam pelayanan kepada seluruh masyarakat. Perilaku pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada warga masyarakat, menurut Siagian (1994:91), adalah perilaku yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka dan tanggungjawab. Dengan demikian ungkapan yang menyatakan bahwa aparatur pemerintahan daerah bertugas melayani dan bukan untuk dilayani, hendaknya terwujud dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, untuk selanjutnya dijadikan sebagai standar pengukuran perilaku aparatur pemerintahan daerah.

Aparatur pemerintahan adalah abdi negara dan abdi masyarakat. Maknanya adalah bahwa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, para pegawai harus bersikap adil, dan tidak diskriminatif. Perlakuan diskriminatif dasarnya dapat beraneka ragam, misalnya pertimbangan priomodialisme seperti kesukuan, dan kedaerahan atau ras, satu almamater, status sosial, pihak yang dilayani, dan berbagai pertimbangan sbyektif lainnya.

Perilaku birokrasi yang transparan, salah satu alasanya adalah agar para aparatur pemerintahan agar tidak bertindak secara diskriminatif. Hal ini akan mempengaruhi kualitas layanan yang diberikan oleh aparat, dan sekaligus akan tercipta keseimbangan antara hak dan kewajiban para warga yang membutuhkan pelayanan. Hal ini akan mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan, dan sekaligus tercipta keseimbangan antara hak dan kewajiban para warga yang membutuhkan pelayanan. Siagian (1994:99), menyatakan bahwa: bertindak adil dan tidak diskriminatif, juga berarti bahwa harus

terpelihara keseimbangan antara hak dan kewajiban para warga yang membutuhkan pelayanan. Dengan transparansi birokrasi, yang membutuhkan pelayanan akan merasa jelas kewajiban apa yang harus dipenuhinya, dan dengan demikian, akan memperoleh haknya. Di lain pihak, pejabat/pegawai yang memberikan pelayanan akan mudah dinilai apakah bertindak adil atau tidak.

Dengan demikian transparansi dalam suatu birokrasi menjadi sangat penting, kejelasan keseimbangan antara hak dan kewajiban yang menjadi dasar bertindak sebagai kriteria pemberian pelayanan yang diutamakan serta bentuk pelayanan apa yang harus diberikan kepada masyarakat. Kejelasan keseimbangan hak dan kewajiban sebagai ketentuan formal yang ditaati oleh setiap pihak akan menutup kemungkinan bagi aparat pemerintahan antuk bertindak tidak adil dan diskriminatif.

Perilaku tidak peduli merupakan salah satu akibat orientasi kekuasaan yang dianut oleh aparatur pemerintahan. Orientasi demikian sering menjelma dalam bentuk yang menonjolkan pandangan bahwa dialah yang dibutuhkan oleh orang lain. Berkaitan dengan sikap peduli, Siagian (1994:102), menyatakan bahwa: perilaku tidak peduli biasanya muncul dalam bentuk membiarkan orang lain yang membutuhkan pelayanan menunggu atau mengulur waktu penyelesaian pemberian pelayanan atau bahkan menyuruh orang tersebut kembali pada waktu yang lain, padahal sebenarnya pelayanan dapat diberikan pada waktu itu.

Ada saatnya memang mungkin seorang aparatur pemerintahan tidak dapat dengan segera memberikan pelayanan kepada masyarakat yang memerlukan pada saat itu, karena alasan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan. Misalnya adanya tugas yang mendesak untuk diselesaikan, rapat dinas ataupun alasan lainnya yang sangat mendesak, yang tidak mungkin untuk ditinggalkan. Dalam keadaan demikian, yang perlu dilakukan

adalah dengan memberikan penjelasan kepada masyarakat penerima layanan, sehingga alasan itu dapat diterima oleh masyarakat yang memerlukan pelayanan. Dengan cara demikian maka kesan bahwa seorang aparatur pemerintahan bersikap tidak peduli atau bersikap tidak acuh dapat dihilangkan.

Salah satu persyaratan yang mutlak ditaati oleh semua aparatur pemerintahan adalah disiplin organisasi. Siagian (1994:103), mengemukakan bahwa: kepatuhan pada disiplin organisasi menyangkut berbagai segi seperti ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, kehadiran tepat waktu di tempat tugas, kepatuhan kepada atasan, bekerja berdasarkan budaya organisasi yang disepakati bersama, menjunjung tinggi etos kerja dan tidak berperilaku negatif .

Setiap bentuk tindakan dan perilaku yang menyimpang dari ketentuan yang telah ditetapkan, dapat digolongkan sebagai pelanggaran disiplin. Karena disiplin organisasi harus ditegakkan, pelaku pelanggaran harus ditindak tegas dan dikenakan sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukannya, mulai dari yang paling ringan seperti teguran, hingga pada yang lebih berat yaitu pemecatan.

Dampak dari berbagai perubahan yang terjadi pada tingkat regional dan global , sangat berpengaruh pada kehidupan masyarakat. Salah satu pengaruh yang timbul adalah tuntutan masyarakat yang semakin meningkat, seperti demokratisasi kehidupan politik, peningkatan taraf dan mutu kehidupan masyarakat, tuntutan menghilangkan kesenjangan sosial, memerangi kemiskinan, akses yang lebih mudah untuk memperoleh pendidikan, pelayanan kesehatan yang semakin terjangkau oleh masyarakat lapisan bawah serta aparatur negara yang semakin terbuka.

Siagian (1994:107) menjelaskan pentingnya kepekaan aparatur pemerintahan terhadap berbagai perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat : Implikasinya bagi

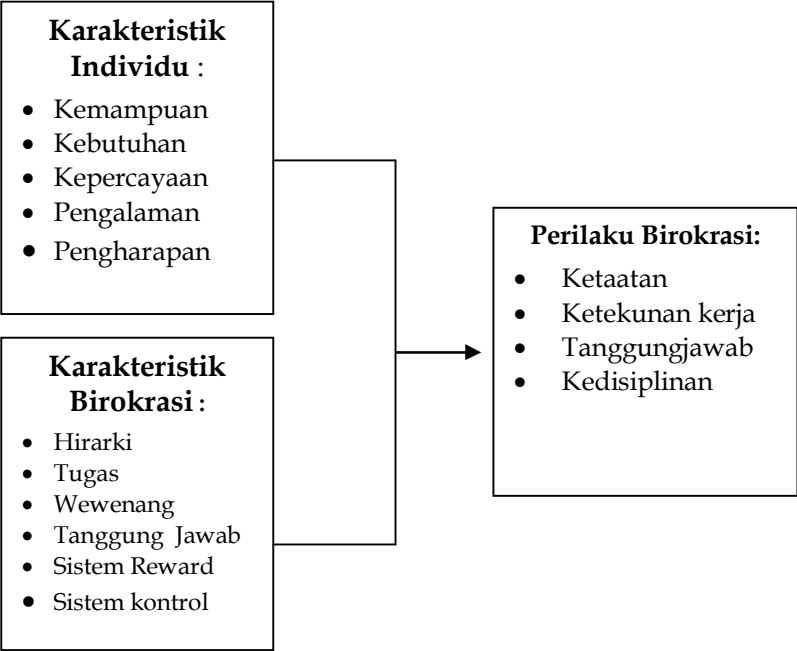
aparatur pemerintahan adalah tuntutan untuk bekerja lebih produktif dan mutu pelayanan yang semakin tinggi. Aparatur pemerintahan harus peka terhadap berbagai perubahan yang terjadi, dan menunjukkan kepekaan tersebut dalam bentuk cara kerja, metode kerja, teknik pelayanan dan pendekatan institusional yang baru, dalam arti sesuai dengan tuntutan dan perubahan baru tersebut.

Selanjutnya tanggung jawab berkaitan dengan perilaku, dalam melaksanakan tugas sebagai perwujudan dari pengabdianya. Peningkatan rasa tanggung jawab merupakan pengenalan kepribadian aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tugas. Pengenalan kepribadian aparatur memungkinkan setiap pejabat pimpinan menggunakan teknik penyelia tertentu sesuai dengan kepribadian bawahan yang bersangkutan untuk dapat menumbuhkan rasa tanggungjawab yang lebih besar.

Tanggung jawab pada dasarnya adalah merupakan ciri manusia yang malas dan rajin, tidak senang bekerja, mau bekerja apabila mendapat tekanan da bekerja karena memiliki rasa tanggung jawab yang besar dalam menunaikan tugas. Ciri manusia sebagai aparatur ini termasuk dalam kategori aparatur yang bertanggung jawab apabila rajin, senang bekerja dan memiliki rasa tanggung jawab yang besar dalam menjalankan tugas pekerjaannya. Sebaliknya aparatur yang malas, tidak senang bekerja, baru mau bekerja kalau mendapat tekanan, adalah ciri aparatur yang tidak bertanggung jawab.

Dengan demikian agar masalah tersebut dapat diatasi, maka perlu dukungan dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, meningkatkan rasa tanggung jawab aparatur pemerintahan, penerapan asas desentralisasi, dan peningkatan kontrol sosial akan mampu menciptakan iklim yang sehat dalam usaha mengurangi masalah- masalah dalam birokrasi. Disamping itu, perilaku aparatur pemerintahan diwarnai pula oleh karakteristik birokrasi yang

tercermin dalam pola dan struktur organisasi yang berkaitan dengan fungsi pembangunan, baik dalam proses pengambilan keputusan sebagai strategi, arah, rencana dan program yang konsisten dengan tujuan pemerintah dalam melayani kepentingan umum, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, Ndraha (2003:522) mengemukakan bahwa perilaku birokrasi yang berkisar antara *soft* (perilaku yang penuh *amic* dan *ethic;* ketaatan dan keiklasan) dengan *hard* (*command force, coercion, violence* : pembangkangan, perlawanan, dan permusuhan), merupakan resultante interaksi antara kedudukan variabel. Selanjutnya dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 7.3. Model Perilaku Dalam Organisasi

Dari gambar diatas dapat ditegaskan bahwa perilaku birokrasi yang mewujud pada : (i) ketaatan, (ii) ketekunan kerja, (iii) tanggungjawab, dan (iv) kedisiplinan tersebut, hanya akan benar-benar tercapai secara komprehensif, jika didukung oleh karakteristik dan kapasitas individu aparatur yang memiliki :

1. Kemampuan,
2. Terpenuhi kebutuhannya,
3. Memiliki kepercayaan,
4. Didukung oleh pengalaman yang mumpuni, serta
5. Seorang aparatur yang memiliki pengharapan dalam meningkatkan prestasi dan kinerjanya, serta pula memperhatikan dukungan karakteristik birokrasi yang memiliki corak dan ciri khas tersendiri, yang mengedepankan fleksibilitas dalam menerapkan prinsip:

1. Hirarkial organisasi,
2. Kejelasan tugas,
3. Ketegasan kewenangan,
4. Kehandalan tanggungjawab,
5. Menerapkan sistem *reward* dan *punishment*, serta
6. Pengetatan sistem kontrol organisasi birokrasi handal pula.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa eksistensi kapasitas dan perilaku aparatur birokrasi dalam perspektif implementasi kebijakan publik, sangat menentukan tingkat keberhasilan dan kinerja kebijakan publik. Oleh karena itulah, maka upaya peningkatan kapasitas dan pembinaan perilaku aparatur kearah yang positif sebagai suatu keniscayaan dan mutlak dilakukan, paling tidak dengan cara antara lain:

1. Reformasi sistem seleksi dan rekrutmen calon aparatur (CPNS);
2. Kebijakan pengembangan sumber daya aparatur melalui peningkatan pendidikan formal S1, S2, dan S3 yang

relevan dengan tugas pokok dan fungsi pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan.

3. Kebijakan pengembangan ketrampilan teknis dan *skills* aparatur melalui Pendidikan dan Pelatihan teknis fungsional atau diklat penjenjangan karir lainnya yang tepat dan relevan dengan tugas pokok dan fungsi aparatur birokrsi pemerintahan.
4. Rekrutmen calon pejabat struktural dan fungsional yang sesuai latar belakang pendidikan dan keahlian yang bersangkutan, sebagai wujud penerapan prinsip manajemen kontemporer : *"The Right Man on The Right Job, Place and Time"* (Penempatan pejabat sesuai dengan jabatan, tempat dan waktu yang tepat).

Pembinaan spritualitas, mentalitas, dan intelektualitas aparatur secara berkelanjutan dan komprehensif untuk menjaga keseimbangan ideal antara manusia sebagai hamba Allah SWT dan sebagai Insan pengabdi untuk kepentingan pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan.

PENUTUP

Formulasi dan Implementasi kebijakan publik sebagai salah dua dimensi dalam proses dan rangkaian kebijakan publik yang tentunya juga sangat menentukan apakah kebijakan itu realistis antara sasaran kebijakan. Dalam hal ini, dapat ditegaskan bahwa antara formulasi kebijakan (*policy of formulation*) dan Implementasi kebijakan harus dilakukan dengan sebaik-baiknya, sebab bisa jadi proses formulasi kebijakan benar tapi jika pada tahapan implementasi tidak diperhatikan baik masalah teknis maupun non teknis, maka dapat dipastikan produk kebijakan publik apapun akan mengalami kegagalan dalam mencapai harapan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu, dipandang penting jika proses formulasi kebijakan sesuai isu publik dan pada tahapan berikutnya yakni implementasi kebijakan publik tak terabaikan hanya karena permasalahn teknis, dan kesemuanya itu menjadi solusi terhadap setiap masalah publik.

Maka, jadikanlah formulasi dan implementasi kebijakan publik sebagai tahapan dalam menentukan sukses tidaknya setiap produk kebijakan yang ditujukan untuk kepentingan publik, sebab setiap produk kebijakan semestinya untuk "maslahat untuk publik" dan bukan untuk melegitimasi "muslihat kepada publik".

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin (1997) *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi keimplementasi Kebijaksanaan Negara.* Penerbit PT Bumi Aksara Jakarta.

-------------------------------, (1998) *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasinya.* Penerbit Fakultas Ilmu Administrasi Univ. Brawijaya Semarang.

Adimihardja, Kusnaka & Hikmat, Harry, (2003) *Participatory Research Appraisal : Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat.* Penerbit Humaniora Bandung.

Anderson, James A, (1997). *Public Policy Making Third Edition*. Penerbit Houghton Miffin Company. USA

Arep, Ishak dan Tanjung, Hendri., (2003). *Manajemen Motivasi.* Penerbit PT Grasindo Jakarta.

Bacal, Robert. (2004). *How to Manage Performance.* Diterjemahkan oleh Juli. Penerbit PT Bhuana Ilmu Populer Jakarta.

BR, Arfida, (2003). *Ekonomi Sumber Daya Manusia.* Penerbit Ghalia Indonesia Jakarta.

Chambers, Robert, (1983). *Rural Development, Putting the Last First,* Longman: London.

Chandra, Eka, dkk., (2003). *Membangun Forum Warga: Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Penerbit Akatiga Bandung.

Crescent, Tim, (2003). *Menuju Masyarakat Mandiri.* Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

Derbyshire, J. Denis, (1974). *Public Administration, An Introduction,* McGraw-Hill Book Company Limited : London.

Djopari, JRG, (1997). *Kebijaksanaan Pemerintah,* Yarsif Watampone : Jakarta.

Dunn, Willian.N (1981) *Public Policy Analysis : An Introduction.* Prentice-Hal,Inc., Englewood Cliffs,N.J.07632. USA.

--------------------, (1992) *Analisis Kebijaksanaan Publik.* Penyadur: Muhajir Darwis. Penerbit PT. Hanindita Yogyakarta.

--------------------, (2000) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik.* Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa, dkk Penerbit Gajah Mada University.

-----------------------. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua.* Diterjemlahkan oleh Samodra Wibawa,dkk. Penerbit Gajah Mada University Press Yogyakarta.

Dye, Thomas R. (1987) *Understanding Public Policy.* Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, NJ. USA.

--------------------, (1976) *Policy Analysis : What Governments Do, Why They Do It, and What Difference it Makes.* The University of Alabama Press.

Danim, Sudarwan (2000) *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan.* Penerbit PT Bumi Aksara Jakarta.

Edwards III, George C. (1980) *Implementing Public Policy.* Congressional Quarterly Press Washington, D.C.

Effendi, Sofyan, dkk, (1993). *Membangun Martabat Manusia, Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan.* Penerbit Gajah Mada University Press kerjsama dengan HIPIIS Cab. Yogyakarta.

Effenddi Harianja, Marihot Tua. (2006). *Perilaku Organisasi : Memahami dan Mengelola Perilaku Dalam Organisasi.* Penerbit : UNPAR Press Bandung.

Esmara, Hendra, (1986). *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia,* Gramedia: Jakarta.

Evers, Dieter & Hans, (1988). *Teori Masyarakat: Proses Peradaban dalam Sistem Dunia Modern.* Penerbit Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

Faudzi, Akhmad. (2006). *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan.* Penerbit: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Goggin, Malcolm L, *et. All.* (1990). *Implementation Theory and Practice : Toward and Third Generation,* Scoot, Foresman and Company: Illinois..

Grunig, James dan Told Hunt, (1984). *Managing Public Relations,* CBS Collage Publishing : New York.

Hardjito, Dydiet, (1997). *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian,* Raja Grafindo Persada : Jakarta

Hettne, Bjorn., (2001). *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia.* Diterjemahkan oleh Tim Redaksi Gramedia Penerbit PT Gramedia Jakarta.

Hewlett, Michael & M. Ramesh (2003) *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems.* Oxford University Press

Hikmat, Harry, (2004). *Strategi Pemberdayaan Masyarakat.* Penerbit Humaniora Bandung.

Hidayat, Wisnu, dkk (tt) *Pembangunan Partisipatif.* Penerbit YPAPI Yogyakarta.

Indarwanto, (2001). *Teori Administrasi Publik dan Birokrasi (Perspektif Transendental).* Penerbit Taroda Malang.

Islamy, Irfan, (2003). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara,* Bumi Aksara: Jakarta.

Jones, Charles O (1996) *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy.* Diterjemahkan oleh Ricky Ismanto Penerbit PT RajaGrafmdo Persada Jakarta.

Kadji, Yulianto (2008). *Implementasi Kebijakan Publik dalam Perspektif Realitas.* Penerbit Cahaya Agung : Tulung Agung

----------------------,(2008). *Implementasi Kebijakan Publik Melalui MSN Approach.* Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008, (Jurnal Terakreditasi Ditjen Depdiknas RI) Universitas Merdeka Malang.

Keban, Yeremias, T. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu.* Penerbit Gava Media Yogyakarta.

Kerlinger, Fred N. Pedhazur, Elazar J., (1987). *Foundation of Behavioral Research, Holt Rinerhard and Winston :* New York.

Lembaga Administrasi Negara (LAN), (2000) *Akuntabilitas dan Good Governance.* Jakarta : LAN dan BPKP

Liliweri, Alo, (1997). *llmu Kominikasi,* Remaja Karya : Bandung.

Mangkunegara, A.A. Anwar Prabu., (2003). *Perencanaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia.* Penerbit Refika Aditama Bandung.

Martoyo, Susilo, (1987). *Manaj'emen Sumber Daya manusia,* BPFE : Yogyakarta.

Mustopadiadjaja, AR, (1988). *Perkembangan Penerapan Study Kebijakan,* Penerbit LAN Rl: Jakarta.

-------------------------, (2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja.* Penerbit LAN Jakarta.

Nakamura, Robert T and Frank Smallwood, (1980). *The Politics of Policy Implementation,* St. Martin's Press : New York.

Nudgroho D, Riant. (2003) *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi.* Penerbit PT Elex Media Komputindo Jakarta.

-------------------------.(2006) *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang.* Penerbit PT Elex Media Komputindo Jakarta.

Putra, Fadillah (2005) *Kebijakan Tidak Untuk Publik.* Penerbit Resist Book Yogyakarta.

Paranarka, AMW dan Prijono , Onny S, (1996). *Pemberdayaan, Konsep Kebijakan dan Implementasi,* CSIS : Jakarta.

Rasyid, Muhammad Ryaas, (1987). *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan,* Yarsif Watampone : Jakarta.

--------------------------------, (1997). *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde* Yarsif Watampone: Jakarta

Repley, Randall B., (1985). *Policy Analysis In Polical Science,* Nelson- Hall Inc: Cicago.

Robbins, Stephen P., (1994). *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi.* Diterjemahkan oleh Jusuf Udaya. Penerbit Arcan Jakarta.

------------------------, (2003). *Perilaku Organisasi Jilid I & II.* Diterjemahkan oleh Tim Indeks, Penerbit PT Indeks Gramedia Jakarta.

Rusli, Budiman (2000) *Pola Kebijakan Publik tentang Kerjasama antar Pemerintah Kotamadya dan Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon dalam Pembangunan Prasarana Kota Terpadu Cirebon Raya.* Bandung : Pascasarjana UNPAD.

Saifuddin, Azwar, (1988). *Sikap Manusia Teori dan Pengukuranny,* Liberty : Yogyakarta.

Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan terapannya,* Jakarta : Ghalia Indonesia.

--------------------------, 1995. *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Jakarta : Gunung Agung.

--------------------------,2000. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Subarsono, (2005). *Analisis Kebijakan Publik.* Penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta.

Sudriamunawar, Haryono. (2006). *Kepemimpinan, Peran Serta, dan Produktivitas.* Penerbit : Mandar Maju, Bandung.

Suharto, Edi, (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial.* Penerbit Alfabeta Bandung.

Supriatna, Tjahya (1997) *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan.* Penerbit Humaniora Utama Press Bandung.

---------------------., (2000). *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan,* Rineka Cipta: Bandung

Sobandi, Baban (2004) *Etika Kebijakan Publik.* Humaniora Utama Press Bandung.

Tachjan, (2006). *Implementasi Kebijakan Publik.* Penerbit : AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad Bandung.

Tangkilisan, Hesel Nogi S. (2003) *Kebijakan Publik Yang Membumi.* Penerbit Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset. Yogyakarta

-------------------------------, (2003) *Implementasi Kebijakan Publik.* Penerbit Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset. Yogyakarta

Thoha, Miftah, (1999). *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasi.* Penerbit : Radja Grafindo Persada : Jakarta.

-----------------, 1987. *Pembinaan Organisasi : Proses Diagnosa dan Intervensi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

------------------, 2002. *Perpektif Perilaku Birokrasi. Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta : PT Radja Grafindo Persada.

Wibawa, Samodra, (1994), *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis,* Intermedia: Jakarta.

Widodo, Joko (2001) *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah.* Penerbit Insan Cendekia Surabaya.

-----------------, (2005). *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja.* Penerbit Bayu Media Publishing Malang.

Winardi, (1974). *Azaz-Azas Manajemen,* Penerbit Alumni: Bandung

Winardi, (2003). *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem.* Penerbit Mandar Maju Bandung

---------, (2003). *Teori Organisasi dan Pengorganisasi.* Penerbit PT RajaGrasindo Jakarta.

---------, (2004). *Manajemen Perilaku Organisasi.* Penerbit Prenada Media Jakarta.

----------, (1990). *Perilaku Organisasi.* Penerbit Tarsito Bandung.

Winarno, Budi., (2004). *Teori dan Proses Kebijakan Publik.* Penerbit Media Pressindo Yogyakarta.

Wirjana, Benardine R. (2005). *Kepemimpinan.* Penerbit : Andi Yogyakarta.

Zainal Abidin, Said (2004). *Kebijakan Publik.* Penerbit Yayasan Pancur Siwah. Jakarta.

Tentang Penulis

Prof. DR. Yulianto Kadji, M.Si., lahir di Tilamuta-Boalemo Provinsi Gorontalo, 13 Juli 1967. Pendidikan SD di Kabupaten Boalemo, SMP di Paguat Kabupaten Pohuwato, SMA di Kota Gorontalo, kemudian melanjutkan ke FKIP Unsrat Manado di Gorontalo, lulus tahun 1992 Pada tahun 2002-2004 melanjutkan studi Program Pascasarjana dalam bidang kajian Administrasi Pembangunan PPS Unhas, selanjutnya Program Doktor bidang kajian Administrasi dan Kebijakan Publik pada PPs Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2004-2007, yang ditempuh secara efektif kurang dari tiga tahun. Sejak tahun 1998 menjadi Dosen Tetap pada Universitas Negeri Gorontalo dengan jabatan akademik sebagai Guru Besar Bidang Kebijakan Publik dan Pembangunan (tmt 1 September 2009). Sejak mahasiswa aktif di berbagai organisasi intra dan ekstra Universitas, Ketua Umum HMJ PIPS, Sekretaris Senat Mahasiswa FKIP Unsrat di Gorontalo, Sekretaris Umum HMI Cabang Gorontalo yang dijabat dalam periode tahun yang sama (1991-1992), Sekretaris KNPI Kota Gorontalo periode 1995-1998, Wakil Sekretaris Majelis KAHMI Wilayah Gorontalo periode 2000-2005, Pendiri dan Direktur Eksekutif Pusat Kajian Kebijakan Pembangunan (PK2P) Provinsi Gorontalo. Dalam kegiatan politik, pernah menjadi Wakil Ketua Panitia Pengisian Keanggotaan (PPK) DPRD Provinsi Gorontalo, tahun 2002, Ketua Panwas Pilkada Kota Gorontalo tahun 2008. Kemudian sebagai relawan perjuangan pembentukan Provinsi Gorontalo tahun 1999-2001, berperan sebagai Sekretaris Jenderal Presidium Nasional Pembentukan Provinsi Gorontalo (Presnas P2GTR). Dalam jajaran kelembagaan Universitas Negeri Gorontalo, pernah menjadi Sekretaris Lemlit UNG 2007-2008, Kepala Badan Pemberdayaan dan Pengelolaan Asset Universitas Negeri Gorontalo 2008-2009, Dekan Fak Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo 2009-2010, Wakil Rektor Universitas Negeri Gorontalo 2010-2012, Direktur Politeknik Gorontalo 2012-2014, dan Wakil Direktur Bidang Akademik PPs Universitas Negeri Gorontalo 2014-2018, disamping sebagai Staf Pengajar pada Program Diploma dan S1, juga sebagai Staf Pengajar pada Program Magister dan Doktor Bidang Administrasi Publik Universitas Negeri Gorontalo, juga di Pascasarjana Universitas Negeri Makassar 2008-2010, Pascasarjana Universitas Tadulako Palu 2011, dan di Pascasarjana STIA Bina Taruna Gorontalo. Aktivitas lainnya adalah menyempatkan diri menulis di media massa, juga mendirikan dan mengelola Jurnal Kebijakan Publik, aktif sebagai Peneliti dan Konsultan Kebijakan/Assesment di Pemerintahan Daerah Kab./Kota dan Prov. Gorontalo.

Berkarya tetap mengenal waktu, berhenti berarti tak bermanfaat lagi.

UNG Press - Gorontalo
Anggota IKAPI
Jl. Jend. Sudirman No. 6 Telp. (0435) 821125
Fax. (0435) 821752 Kota Gorontalo
Website: www.ung.ac.id